

# **Diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector** een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid

Evelien Korteland

ISBN 9789090258317

Haveka bv | de grafische partner  
Van Hennaertweg 23  
2952 CA Alblasterdam

© Evelien Korteland, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

**Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector**  
een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid

**Diffusion and Adoption of Inter-organizational Innovations in the Public Sector**  
a study in the policy fields of education and public safety

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de  
rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
vrijdag 28 januari 2011 om 9:30 uur

Eva Helena Korteland  
geboren te Alphen aan den Rijn



## **Promotiecommissie**

**Promotor:** Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

**Overige leden:** Prof.dr. J. Edelenbos  
Prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer  
Prof.dr. M. Thaens

**Copromotor:** Dr. S.M. Groeneveld

# Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Bestaand onderzoek .....	3
1.3	Probleemstelling .....	5
1.4	Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie.....	7
1.5	Leeswijzer .....	8
2	Interorganisatiele innovaties in de publieke sector .....	11
2.1	Inleiding .....	11
2.2	Het concept innovatie.....	11
2.2.1	Kenmerken van een innovatie .....	11
2.2.2	Typen innovaties .....	12
2.3	De aard van innovaties in de publieke sector .....	13
2.4	Een beschrijving van het innovatieproces.....	14
2.5	De context van innovaties in de publieke sector.....	17
2.6	Samenvatting en conclusies.....	18
3	Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties .....	21
3.1	Inleiding .....	21
3.2	Diffusie van interorganisatiele innovaties.....	21
3.2.1	Het concept diffusie .....	21
3.2.2	Het diffusieproces.....	22
3.3	Adoptie van interorganisatiele innovaties.....	23
3.3.1	Het concept adoptie .....	23
3.3.2	Het adoptieproces.....	24
3.4	Adoptie als leerproces .....	26
3.4.1	Het concept leren.....	26
3.4.2	Twee benaderingen van leren.....	28
3.5	Adoptie als betekenisgeving.....	30
3.5.1	Drie benaderingen van adoptie .....	30
3.5.2	Drie typen betekenissen.....	34
3.6	Samenvatting en conclusies.....	36
4	Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden.....	39
4.1	Inleiding .....	39
4.2	De kenmerken van de interorganisatiele innovatie .....	39
4.3	De kenmerken van de diffusiestrategie .....	43
4.4	De kenmerken van de samenwerkingspartners .....	47
4.5	De kenmerken van het relatienetwerk .....	50
4.6	Kanttekeningen en conceptueel model .....	55
4.6.1	Kanttekeningen .....	55
4.6.2	Conceptueel model.....	56
5	Onderzoeksopzet .....	59
5.1	Inleiding .....	59
5.2	Onderzoeksstrategie.....	59

5.2.1	Type onderzoek.....	59
5.2.2	Meervoudige geneste casestudy .....	60
5.3	Caseselectie.....	62
5.3.1	Selectie van de cases .....	62
5.3.2	Selectie van de cases binnen de cases.....	64
5.4	Dataverzameling .....	69
5.5	Analyse van de verzamelde data .....	70
5.6	Kwaliteit van het onderzoek .....	74
5.7	Samenvatting en conclusies.....	76
6	De Brede School .....	79
6.1	Inleiding .....	79
6.2	De Brede School.....	80
6.3	De diffusie van de Brede School.....	81
6.4	Een beschrijving van vier adoptieprocessen.....	83
6.4.1	Gouda.....	84
6.4.2	Zoetermeer .....	84
6.4.3	Hendrik-Ido-Ambacht .....	85
6.4.4	Maasdriel .....	86
6.5	Drie typen betekenissen.....	87
6.5.1	De functionele betekenis .....	87
6.5.2	De politieke betekenis .....	90
6.5.3	De institutionele betekenis .....	91
6.5.4	Conclusie.....	92
6.6	Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden .....	94
6.6.1	De kenmerken van de interorganisatiele innovatie.....	94
6.6.2	De kenmerken van de diffusiestrategie.....	104
6.6.3	De kenmerken van de samenwerkingspartners .....	113
6.6.4	De kenmerken van het relatienetwerk .....	117
6.7	Samenvatting en conclusies.....	125
7	Het Veiligheidshuis .....	129
7.1	Inleiding .....	129
7.2	Het Veiligheidshuis.....	130
7.3	De diffusie van het Veiligheidshuis.....	130
7.4	Een beschrijving van vier adoptieprocessen.....	133
7.4.1	's-Hertogenbosch.....	134
7.4.2	Fryslân .....	134
7.4.3	Rotterdam .....	135
7.4.4	Den Haag.....	135
7.5	Drie typen betekenissen.....	136
7.5.1	De functionele betekenis .....	136
7.5.2	De politieke betekenis .....	138
7.5.3	De institutionele betekenis .....	139
7.5.4	Conclusie.....	141
7.6	Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden .....	143
7.6.1	De kenmerken van de interorganisatiele innovatie.....	143
7.6.2	De kenmerken van de diffusiestrategie.....	152

7.6.3	De kenmerken van de samenwerkingspartners .....	159
7.6.4	De kenmerken van het relatienetwerk .....	163
7.7	Samenvatting en conclusies.....	171
8	Casevergelijking .....	175
8.1	Inleiding .....	175
8.2	Drie typen betekenissen.....	175
8.3	Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden .....	182
8.3.1	De kenmerken van de interorganisationele innovatie.....	182
8.3.2	De kenmerken van de diffusiestrategie.....	187
8.3.3	De kenmerken van de samenwerkingspartners .....	191
8.3.4	De kenmerken van het relatienetwerk .....	194
8.4	Samenvatting en conclusies.....	201
9	Conclusies en aanbevelingen .....	207
9.1	Inleiding .....	207
9.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen .....	207
9.3	Discussie en aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek .....	215
9.4	Aanbevelingen voor de praktijk van het openbaar bestuur .....	218
	Literatuurlijst .....	221
	Bijlage 1 Databronnen case Brede School.....	233
	Bijlage 2 Databronnen case Veiligheidshuis.....	237
	Bijlage 3 Handleiding interviews fase 1 .....	241
	Bijlage 4 Handleiding interviews fase 2 .....	243
	Summary .....	249
	Dankwoord.....	259





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Jaarlijks verlaten ruim 50.000 jongeren hun opleiding zonder startkwalificatie.<sup>1</sup> Ongeveer een kwart van deze zogenoemde voortijdige schoolverlaters begint weer aan een nieuwe opleiding. Een ander deel van deze jongeren vindt een baan en haalt via hun werk alsnog een diploma. Er is echter ook een aanzienlijke groep voortijdige schoolverlaters die nooit een startkwalificatie haalt. De gevolgen hiervan zijn groot, zowel voor deze jongeren zelf als voor de samenleving. Voortijdige schoolverlaters hebben namelijk een zwakke positie op de arbeidsmarkt, waardoor zij een grotere kans hebben werkloos te raken, in de criminaliteit te belanden en sociaal uitgesloten te worden (Herweijer, 2008; Vos, 2009; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009). Het voorkomen en bestrijden van voortijdige schooluitval staat dan ook hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Op nationaal en lokaal niveau wordt intensief beleid ontwikkeld dat gericht is op de aanpak van dit maatschappelijke vraagstuk. In veel gemeenten en regio's wordt daarbij gekozen voor het opzetten van een zogenaamd Jongerenloket (Korteland, Bekkers & Simons, 2006).

Een Jongerenloket is een samenwerkingsverband tussen diverse organisaties op het gebied van onderwijs, werk en inkomen. De kern van een Jongerenloket wordt meestal gevormd door de afdelingen onderwijs en sociale zaken en werkgelegenheid van een of meerdere gemeenten, het Regionale Meld- en Coördinatiepunt en het UWV Werkbedrijf. Andere mogelijke partners zijn bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, onderwijsinstellingen, Regionale Opleidingencentra, werkgevers, reïntegratiebedrijven, en organisaties op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid. Het belangrijkste doel van een Jongerenloket is het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. De betrokken organisaties proberen dit doel te bereiken door gezamenlijk een fysiek of virtueel Jongerenloket op te zetten waar jongeren terecht kunnen voor informatie, advies en begeleiding. Uitgangspunt van een Jongerenloket is dat de partners multidisciplinair, structureel en vanuit een gezamenlijke visie samenwerken. Dit betekent dat zij onderling informatie uitwisselen, hun werkwijzen op elkaar afstemmen en gezamenlijk een breed aanbod van trajecten op het gebied van werk, scholing, reïntegratie en zorg ontwikkelen. Met andere woorden, in een Jongerenloket wordt een sluitende aanpak van schooluitval en jeugdwerkloosheid gerealiseerd.

Het Jongerenloket is slechts één voorbeeld van de vele samenwerkingsverbanden tussen publieke, en soms ook private, organisaties die de afgelopen jaren zijn ontstaan. Er is (en wordt) namelijk een breed scala aan, vaak beleidssectoroverstijgende, samenwerkingsverbanden opgezet in het openbaar bestuur. Deze samenwerkingsverbanden richten zich op de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Mandell & Steelman, 2003; Moore & Hartley, 2008). Andere voorbeelden zijn de Brede School en het Veiligheidshuis. Een Brede School is een samenwerkingsverband in een wijk tussen een of meerdere basisscholen en een aantal instellingen op het gebied van opvang, zorg, welzijn, sport en/of cultuur, dat tot doel heeft de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Een Veiligheidshuis is

---

<sup>1</sup> Een startkwalificatie is een vwo, havo of mbo niveau 2 diploma (Herweijer, 2008: 23).

een samenwerkingsverband in een gemeente of regio tussen een of meerdere gemeenten en een aantal instellingen op het gebied van veiligheid, zorg en welzijn, dat tot doel heeft de sociale veiligheid<sup>2</sup> te vergroten.

Deze beleidssectoroverstijgende samenwerkingsverbanden tussen publieke en soms ook private organisaties, die gericht zijn op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken, kunnen worden getypeerd als interorganisationale innovaties (Mandell & Steelman, 2003: 202).<sup>3</sup> Zij kunnen worden getypeerd als *innovaties*, omdat het praktijken zijn die ingrijpend nieuw zijn voor de betrokken organisaties (Rogers, 2003: 12). Er is namelijk sprake van een nieuwe, structurele en inhoudelijke vorm van samenwerking die vaak resulteert in (een combinatie van) nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties (Mandell & Steelman, 2003: 202). Zo blijkt uit de eerdere beschrijving van het Jongerenloket dat dit samenwerkingsverband bijvoorbeeld kan leiden tot een nieuw fysiek of virtueel loket, nieuwe projecten, zoals de ontwikkeling van een werkplaats waar jongeren ervaring op kunnen doen, en nieuwe werkwijzen, zoals het gebruik van een gezamenlijk registratiesysteem. De (resultaten van deze) samenwerkingsverbanden kunnen worden getypeerd als *interorganisationale* innovaties, omdat zij alleen gerealiseerd kunnen worden als een aantal organisaties intensief samenwerkt. Dit betekent dat deze innovaties niet alleen consequenties hebben voor de betrokken individuele organisaties, bijvoorbeeld omdat zij hun werktijden en werkwijzen moeten aanpassen, maar ook voor de set van organisaties als geheel, bijvoorbeeld omdat er een nieuw *gezamenlijk* loket of registratiesysteem wordt ontwikkeld (Moore & Hartley, 2008: 4). Kortom, interorganisationale innovaties hebben consequenties op het *organisationele* en op het *interorganisationale* niveau.

Uit het voorgaande blijkt dat de roep om interorganisationale samenwerking in de publieke sector groot is. Deze behoefte aan samenwerking is een reactie op een aantal ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. In het Nederlandse openbaar bestuur zijn tal van gespecialiseerde organisaties actief die zich elk met een of enkele aspecten van een bepaald maatschappelijk vraagstuk bezighouden (Bekkers, 2007; de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995). Zo is ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit de politie verantwoordelijk voor de *opsporing* van jeugdige criminelen, het Openbaar Ministerie voor de *vervolg*ing van jeugdige criminelen en de gemeente voor de *reïntegratie* van jeugdige criminelen. Deze versplintering leidt in de praktijk vaak tot verkokering, langs elkaar heen werkende hulpverleners en organisaties, en een ineffectieve aanpak van problemen (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming e.a., 2003; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008; Vos, 2009). Met name op het gebied van de jeugdzorg heeft een aantal tragische incidenten – zoals het meisje van Nulde, het Maasmeisje en het gezinsdrama in Roermond – de afgelopen jaren de gevolgen van gebrekkige samenwerking tussen organisaties en professionals op pijnlijke wijze duidelijk gemaakt. Naar aanleiding van deze incidenten zijn dan ook diverse samenwerkingsverbanden opgezet, zoals het Centrum voor

---

<sup>2</sup> Sociale (on)veiligheid verwijst naar de mate waarin er sprake is van persoonsgerelateerde criminaliteit (zoals diefstal of vernielingen), ernstige overlast (bijvoorbeeld door hangjongeren of rondslingerend vuil) of gevoelens van onveiligheid (Fijnaut & Zaat, 2003).

<sup>3</sup> Met name in beleidsstukken wordt ook wel gesproken over ‘ketensamenwerking’ (Camps e.a., 2004; van Duivenboden e.a., 2000).

Jeugd en Gezin en het Zorgadviesteam.<sup>4</sup> Maar ook op andere beleidsterreinen realiseert men zich dat maatschappelijke vraagstukken veelal een meervoudig karakter hebben en dat intensieve samenwerking tussen de betrokken organisaties noodzakelijk is om de problemen op te lossen. Zo zijn de eerder beschreven Jongerenloketten ontstaan vanuit het besef dat een deel van de voortijdige schoolverlaters bijvoorbeeld ook een schuld, verslaving of problemen thuis heeft, en dat de aanpak van voortijdig schoolverlaten daarom vereist dat organisaties sectoroverstijgend en intensief samenwerken (Vos, 2009; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009).

Kortom, de afgelopen jaren zijn allerlei initiatieven ontstaan voor samenwerkingsverbanden, die gericht zijn op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken, en die getypeerd kunnen worden als interorganisationale innovaties. Een aantal van deze initiatieven heeft zich in de loop van de tijd breed verspreid in de publieke sector. Zo zijn inmiddels in tientallen gemeenten en regio's Jongerenloketten opgezet (Korteland, Bekkers & Simons, 2006). Het gebeurt echter ook vaak dat een (interorganisationale) innovatie zich niet – of maar in beperkte mate – verspreidt en dat andere gemeenten of regio's, onder eigen namen, het wiel opnieuw uitvinden (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2008; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2005; Vos, 2009). Dit roept de vraag op hoe interorganisationale innovaties zich verspreiden in de publieke sector en welke actoren en factoren hierop van invloed zijn.

## 1.2 Bestaand onderzoek

Het thema innovatie staat sinds een aantal jaren hoog op de agenda in de publieke sector.<sup>5</sup> In de recente nationale en internationale discussies over de modernisering van het openbaar bestuur speelt innovatie een grote rol. Innovatie wordt daarbij beschouwd als een belangrijk middel om de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de publieke sector te vergroten (Bekkers & Korteland, 2006). Er is de afgelopen jaren dan ook veel geschreven over innovatie in de publieke sector, zowel door wetenschappers als professionals (Altschuler & Behn, 1997; Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006; Borins, 2001; Hartley, 2005; Kickert, 2005; Koch & Hauknes, 2005; Loos, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Nauta, 2003; Osborne & Brown, 2005; Thaens, 2006; Windrum & Koch, 2008). Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van inzichten uit de veel omvangrijkere literatuur over innovatie in de private sector. Deze literatuur biedt interessante inzichten, maar houdt geen rekening met de bijzondere aard en context van innovatie in de publieke sector (Hartley, 2005; Moore & Hartley, 2008; Mulgan & Albury, 2003; Zouridis & Termeer, 2005).

In de bestaande literatuur over innovatie in de publieke sector wordt, in navolging van de private sector, veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van zogenaamde *intraorganisationale* innovaties. Dit zijn innovaties – vaak in de vorm van nieuwe producten en pro-

---

<sup>4</sup> Een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een samenwerkingsverband tussen diverse organisaties op het gebied van zorg, opvoeden en opgroeien, dat tot doel heeft ouders, jongeren en professionals advies, ondersteuning en hulp op maat te bieden. Een Zorgadviesteam (ZAT) is een samenwerkingsverband tussen het onderwijs en professionals die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, dat tot doel heeft problemen van kinderen en jongeren vroegtijdig te signaleren en op te lossen.

<sup>5</sup> Vernieuwingen in het openbaar bestuur komen uiteraard al veel langer voor. De laatste jaren worden deze vernieuwingen echter steeds meer geduid in termen van 'innovatie' (Pollitt & Bouckaert, 2004; Thaens, 2006).

cessen – die grotendeels binnen één organisatie worden bedacht, vormgegeven en geïmplementeerd en die vooral consequenties hebben voor die ene organisatie, en haar directe omgeving (Moore & Hartley, 2008). Intraorganisatiele innovaties komen in de publieke sector veelvuldig voor. Een voorbeeld is de vanaf 2002 op diverse Regionale Opleidingencentra ingevoerde multifunctionele chipkaart, die studenten kunnen gebruiken om zich te registreren, te identificeren, toegang te verkrijgen, en betalingen te doen (Korteland, Bekkers & Simons, 2006). Een ander voorbeeld is een digitale simulatie die de gemeente Tilburg heeft gemaakt van haar bouwplannen voor een nieuw stadscentrum, zodat burgers de mogelijkheid hebben de plannen te bekijken en beoordelen (Moody, 2010).

Uit de vorige paragraaf blijkt echter dat de praktijk van het openbaar bestuur laat zien dat er ook veel innovaties in de publieke sector zijn die een *interorganisatieel* karakter hebben (Borins, 2001; Mandell & Steelman, 2003; Moore & Hartley, 2008; van Twist, 2005). Er is nog weinig onderzoek gedaan naar deze interorganisatiele innovaties in de publieke sector (Hartley, 2005; Moore & Hartley, 2008; Zouridis & Termeer, 2005). Er is al wel veel geschreven over nieuwe samenwerkingsvormen en interorganisatiele samenwerking in de literatuur over ‘governance’ (Rhodes, 1997; Pierre, 2000) en de literatuur over netwerken (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Edelenbos & Klijn, 2007; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004; Kort e.a., 2008). Deze literatuur richt zich echter met name op de wijze waarop samenwerking al dan niet tot stand komt. In dit onderzoek worden nieuwe samenwerkingsvormen daarentegen onderzocht vanuit een *innovatieperspectief*, waarin niet het *proces* van samenwerking, maar de *resultaten* van de samenwerking – oftewel interorganisatiele innovaties – centraal staan.<sup>6</sup>

Ook naar de *verspreiding* van innovaties in de publieke sector is nog weinig onderzoek gedaan (Mulgan & Albury, 2003; Hartley, 2005). De verspreiding, of *diffusie*, van een (interorganisatiele) innovatie is het resultaat van een reeks *adoptie*besluiten van (sets van) organisaties in een sociaal systeem, bijvoorbeeld een gemeente of een land (Rogers, 2003: 11, 169). De bestaande literatuur over de diffusie en adoptie van (interorganisatiele) innovaties is vooral afkomstig uit de private sector (Rogers, 2003). Ook deze literatuur biedt interessante inzichten, maar houdt geen rekening met de bijzondere aard en context van de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. Het bestaande onderzoek naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector richt zich bovendien vooral op de verspreiding van innovaties tussen de staten van de Verenigde Staten van Amerika (Berry, 1994; Berry & Berry, 1990; Damanpour & Schneider, 2008; Gray, 1973; Mintrom & Vergari, 1998; Mohr, 1969; Rogers, 2003; Savage, 1985; Walker, 1969; Zaltman e.a., 1973). Kenmerkend voor dit onderzoek is allereerst dat de nadruk wordt gelegd op de vraag *hoe* een innovatie zich heeft verspreid. Er wordt echter slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de vraag *waarom* een innovatie zich heeft verspreid, en aan het proces dat voorafgaat aan het besluit om een innovatie te adopteren, of juist te verwerpen (Korteland & Bekkers, 2008). Voor zover hier wel op wordt ingegaan, wordt – in navolging van de literatuur over de diffusie en adoptie van innovaties in de private sector – vooral verwezen naar de *economische* waarde van een innovatie. Oftewel, naar de mate waarin de innovatie kan bijdragen aan de effectieve en efficiënte oplossing van een maat-

---

<sup>6</sup> De term ‘resultaten’ verwijst naar hetgeen de samenwerking toe leidt, namelijk nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties, en niet naar de *effectiviteit* van interorganisatiele innovaties.

schappelijk probleem. Bij de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector spelen echter niet alleen economische waarden, maar ook *politieke* en *sociale* waarden, zoals legitimiteit en rechtszekerheid, een belangrijke rol (Greenhalgh e.a., 2004; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002; Ringeling, 2004).

Daarnaast richt het bestaande onderzoek zich op de actoren en factoren die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. Daarbij wordt een *kwantitatieve* benadering gehanteerd. Dit betekent dat het accent wordt gelegd op de invloed van een of enkele (f)actoren op de adoptie van een innovatie door een groot aantal organisaties (Frambach & Schillewaert, 2002; Greenhalgh e.a., 2004; Newmark, 2002; Rogers, 2003). Er is daarentegen nog weinig onderzoek gedaan naar de relaties tussen en condities waaronder *tal* van (f)actoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector (Korteland & Bekkers, 2008; Wejnert, 2002).

Overigens is in beperkte mate ook empirisch onderzoek gedaan naar de overdracht van beleid en het trekken van lessen (Bennett, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Rose, 1991; Stone, 1999; Wolman & Page, 2002). Dit kwalitatieve onderzoek houdt zich echter met name bezig met de overdracht van beleidsprogramma's tussen landen (Newmark, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2004; Smullen, 2007).

Samengevat, er is behoefte aan onderzoek naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector, dat rekening houdt met de interorganisationale aard en de bijzondere context van innovaties in de publieke sector, en van de diffusie en adoptie van deze innovaties (Hartley, 2005; Zouridis & Termeer, 2005). Het is belangrijk dat dit onderzoek zich richt op de vraag *waarom* een interorganisationale innovatie zich heeft verspreid, op het proces dat *voorafgaat* aan het besluit om een interorganisationale innovatie te adopteren, of juist te verwerpen, en op de relaties tussen en condities waaronder *tal* van actoren en factoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector.

### 1.3 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, en in de actoren en factoren die hierop van invloed zijn. In paragraaf 1.1 is aangegeven dat de afgelopen decennia als gevolg van een roep om samenwerking allerlei interorganisationale innovaties zijn ontstaan in het openbaar bestuur. Deze ontwikkeling doet zich op verschillende beleidsterreinen voor, maar in het bijzonder op de beleidsterreinen onderwijs en veiligheid (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). Deze twee beleidsterreinen staan de laatste jaren in het brandpunt van de politieke en maatschappelijke belangstelling. De sector onderwijs kampt bijvoorbeeld met jongeren die hun opleiding niet afmaken, en met kinderen die een onderwijsachterstand hebben of zich in een zorgelijke thuissituatie bevinden. De sector veiligheid wordt bijvoorbeeld geconfronteerd met een toenemend aantal veelplegers, overlastgevendes jongeren en recidivisten. In de discussie over de oplossing van deze meervoudige maatschappelijke vraagstukken speelt interorganisationale samenwerking een belangrijke rol. Als gevolg hiervan zijn de afgelopen jaren met name op deze beleidsterreinen interorganisationale innovaties ontwikkeld. Op het gebied van onderwijs zijn bijvoorbeeld de eerder genoemde Brede Scholen, Zorgadviesteams en Jongerenloketten opgezet, en op

het gebied van veiligheid zijn bijvoorbeeld het netwerk- en trajectberaad<sup>7</sup> en de eerder genoemde Veiligheidshuizen ingevoerd. Dit onderzoek richt zich daarom in het bijzonder op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

*Hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector in het algemeen, en in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, worden beschreven en verklaard?*

Deze centrale onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in vijf deelvragen.

In de onderzoeksvraag staan drie concepten centraal: interorganisationale innovaties, diffusie en adoptie. Uit paragraaf 1.2 blijkt dat er al veel is geschreven over innovatie in de private sector, en over de diffusie en adoptie van innovaties in deze sector. Zoals aangegeven hebben innovaties in de publieke sector echter veelal een interorganisationale aard, en vindt de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector in een bijzondere context plaats. De eerste twee deelvragen zijn daarom:

1. *Hoe kunnen interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd?*
2. *Hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd?*

De diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector wordt door tal van actoren en factoren beïnvloed. Zoals aangegeven in paragraaf 1.2 is de afgelopen decennia veel onderzoek gedaan naar deze (f)actoren, zowel in de private sector als in de publieke sector. Deze literatuur kan aanknopingspunten bieden voor de ontwikkeling van een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van innovaties, dat rekening houdt met de interorganisationale aard en bijzondere context van innovaties in de publieke sector, en van de diffusie en adoptie van deze innovaties. De derde deelvraag luidt dan ook:

3. *Welke actoren en factoren worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector?*

Aan de hand van het ontwikkelde conceptuele model kan vervolgens de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid worden beschreven en verklaard. Daarmee wordt inzicht verkregen in de invloed van de onderscheiden (f)actoren op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, en wordt niet alleen duidelijk *hoe*, maar ook *waarom* interorganisationale innovaties zich binnen deze beleidssectoren verspreiden. De vierde deelvraag is daarom:

4. *Hoe beïnvloeden de onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid?*

---

<sup>7</sup> Het netwerk- en trajectberaad is een samenwerkingsverband tussen een Justitiële Jeugdinrichting, de Raad voor de Kinderbescherming, de Jeugdreclassering en de gemeente(n), dat tot doel heeft een sluitende begeleiding te bieden aan alle jongeren die in een Justitiële Jeugdinrichting terechtkomen.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan tot slot een aantal aanbevelingen worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, en voor de praktijk van het openbaar bestuur. De vijfde deelvraag luidt dan ook:

5. *Welke aanbevelingen kunnen op basis van de conclusies van dit onderzoek worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, en voor de praktijk van het openbaar bestuur?*

## 1.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

In paragraaf 1.2 is aangegeven dat het thema innovatie in de publieke sector de laatste jaren hoog op de agenda staat. Naast diverse wetenschappelijke publicaties zijn er een aantal beleidsstukken verschenen, waarin aandacht wordt gevraagd voor het belang van innovatie in de publieke sector (Actieprogramma Andere Overheid, 2003; Huijboom e.a., 2004; Nauta, 2003). Daarnaast is een aantal (tijdelijke) commissies en kenniscentra ingesteld die innovatie in de publieke sector moeten stimuleren – zoals het Innovatieplatform, de commissie Innovatie in het Openbaar Bestuur (InAxis) en het kenniscentrum Xpin – en worden allerlei innovatieprijzen uitgereikt.

Hoewel innovatie een populair thema is en het belang van innovatie wordt erkend, is er nog weinig onderzoek gedaan naar innovatie in de publieke sector, in het bijzonder naar de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties en de daarop van invloed zijnde actoren en factoren. Dit onderzoek vraagt dan ook aandacht voor de interorganisationale aard en bijzondere context van innovaties in de publieke sector, en van de diffusie en adoptie van deze innovaties. Door een gedetailleerde reconstructie te maken van de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid wordt de kennis over de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector uitgebreid, en wordt een bijdrage geleverd aan de bestuurskundige literatuur over dit onderwerp.

Ook voor de praktijk van het openbaar bestuur is kennis over de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties belangrijk. De verspreiding van *succesvolle* innovaties in de publieke sector is namelijk van belang voor het vergroten van publieke waarden, zoals de effectiviteit en legitimiteit van publieke organisaties (Hall, 2005; Hartley, 2005; Moore, 1995). Kennis van de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties maakt het mogelijk om deze processen in bepaalde mate te sturen. Dit onderzoek beoogt aanknopingspunten te bieden voor deze sturing. De afgelopen jaren zijn allerlei initiatieven genomen om innovatie in de publieke sector te stimuleren, bijvoorbeeld door de commissie Innovatie in het Openbaar Bestuur. Opvallend is dat daarbij weinig aandacht wordt besteed aan de *verspreiding* van succesvolle innovaties, oftewel aan de ontwikkeling van diffusiestrategieën. De bestaande diffusiestrategieën zijn bovendien vooral gericht op het beschikbaar stellen van kennis over en ervaringen met innovaties, bijvoorbeeld op een website of tijdens een congres (zie ook Wolman & Page, 2002: 498). In dit onderzoek wordt aandacht gevraagd voor andere mogelijke diffusiestrategieën – strategieën die beter aansluiten bij het interorganisationale karakter en de bijzondere context van innovaties in de publieke sector, en van de diffusie en adoptie van deze innovaties.

## 1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgezet.

In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag beantwoord. Op basis van de bestaande literatuur over innovatie in de private en in de publieke sector wordt eerst het concept ‘innovatie’ gedefinieerd. Daarna wordt ingegaan op het interorganisationele karakter dat veel innovaties in de publieke sector hebben. Aansluitend wordt het innovatieproces en de bijzondere context waarin dit proces plaatsvindt, beschreven. Daarbij wordt aangegeven dat dit onderzoek zich richt op een specifiek deel van het innovatieproces, namelijk de diffusie en adoptie van een innovatie.

In hoofdstuk 3 wordt de tweede deelvraag beantwoord. Aan de hand van de bestaande literatuur over de diffusie en adoptie van innovaties in de private en de publieke sector wordt eerst het concept ‘diffusie’ gedefinieerd. Vervolgens wordt toegelicht dat om de diffusie van een innovatie te kunnen verklaren, inzicht moet worden verkregen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. Hierna wordt besproken waarom de adoptie van een interorganisationele innovatie getypeerd kan worden als een communicatie- en leerproces waarin een (set van) organisatie(s), zowel op organisationeel niveau als op interorganisationeel niveau, verschillende betekenissen aan de innovatie toekent.

In hoofdstuk 4 wordt de derde deelvraag beantwoord. Met behulp van inzichten uit de bestaande literatuur over de diffusie en adoptie van innovaties in de private en de publieke sector wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van (f)actoren die van invloed kunnen zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector: de kenmerken van de interorganisationele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. Op basis hiervan wordt een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector gepresenteerd.

In hoofdstuk 5 wordt de onderzoeksopzet besproken. Eerst wordt stilgestaan bij de kwalitatieve aard van dit onderzoek, en bij de vraag hoe het onderzoek zich onderscheidt van het bestaande onderzoek naar de diffusie en adoptie van innovaties. Hierna wordt toegelicht waarom is gekozen voor een meervoudige geneste casestudy als onderzoeksstrategie. Aansluitend wordt de selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases verantwoord. Vervolgens wordt aangegeven hoe de benodigde data zijn verzameld en geanalyseerd. Tot slot wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderzoek.

In hoofdstuk 6 en 7 worden de bevindingen uit de twee casestudy’s gepresenteerd en wordt de vierde deelvraag beantwoord. Aan de hand van het in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model wordt de diffusie en adoptie van twee interorganisationele innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid – de Brede School en het Veiligheidshuis – beschreven en verklaard. Daarbij wordt aangegeven hoe de diffusie en adoptie van deze interorganisationele innovaties is verlopen, welke betekenissen aan de innovaties zijn toegekend, en hoe verschillende actoren en factoren hun diffusie en adoptie hebben beïnvloed.



In hoofdstuk 8 worden de bevindingen uit de twee casestudy's vergeleken en wordt een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de cases gepresenteerd en verklaard. Op deze wijze wordt meer inzicht verkregen in de invloed van de onderscheiden (f)actoren op de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid. Op basis hiervan wordt het ontwikkelde conceptuele model nader gespecificeerd, en worden conclusies getrokken over hoe de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector, in het bijzonder binnen de sectoren onderwijs en veiligheid, kan worden beschreven en verklaard.

In hoofdstuk 9 worden eerst de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoord. Daarna worden op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector, en voor de praktijk van het openbaar bestuur. Hiermee wordt de vijfde, en laatste, deelvraag beantwoord.



## 2 Interorganisatiele innovaties in de publieke sector

### 2.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de afgelopen jaren veel is geschreven over innovatie in de publieke sector, zowel door wetenschappers als professionals. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van inzichten uit de veel omvangrijkere literatuur over innovatie in de private sector. Deze literatuur biedt veel bruikbare inzichten, maar houdt geen rekening met de bijzondere aard en context van innovatie in de publieke sector. In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: Hoe kunnen interorganisatiele innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd? In paragraaf 2.2 wordt het concept innovatie gedefinieerd. Eerst worden vier kenmerken van een innovatie besproken. Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende typen innovaties. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de specifieke aard van innovaties in de publieke sector. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het interorganisatiele karakter dat veel innovaties in de publieke sector hebben. Aansluitend wordt in paragraaf 2.4 een beschrijving gegeven van het innovatieproces. De context waarin dit innovatieproces plaatsvindt, wordt toegelicht in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies (paragraaf 2.6).

### 2.2 Het concept innovatie

#### 2.2.1 Kenmerken van een innovatie

In de wetenschappelijke organisatieliteratuur worden verschillende definities van het concept innovatie gehanteerd. Uit een meta-studie naar drieëntwintig van deze definities kunnen vier kenmerken van een innovatie worden afgeleid (Osborne, 1998; Osborne & Brown, 2005). Deze kenmerken vormen de bouwstenen voor de definitie van het concept innovatie die in dit onderzoek wordt gebruikt. Een eerste kenmerk van een innovatie is dat het om *iets nieuws* gaat. Een innovatie verwijst naar “de introductie van nieuwe elementen in een systeem” (Osborne & Brown, 2005: 121). Everett Rogers, de grondlegger van de theorie over de diffusie van innovaties, benadrukt daarbij dat een idee of praktijk niet in absolute, maar in relatieve termen nieuw moet zijn (Rogers, 2003: 12). Hij definieert een innovatie als “een idee dat of een praktijk die nieuw is voor een organisatie” (Rogers, 2003: 12). Met andere woorden, een idee of een praktijk is nieuw als hij of zij als zodanig wordt gepercipieerd door een organisatie.

Een tweede kenmerk van een innovatie is dat het een *ingrijpende* vernieuwing betreft. Bij een innovatie is sprake van een breuk met het verleden.<sup>8</sup> Hiermee onderscheidt een innovatie zich van een (incrementele) verandering (Osborne & Brown, 2005: 6). Uit de literatuur blijkt dat het zowel in theorie als in de praktijk lastig is om aan te geven wat precies

---

<sup>8</sup> Sommige auteurs (zie bijvoorbeeld Mulgan & Albury, 2003: 3) spreken over een *kwalitatieve* breuk met het verleden. Zij stellen een innovatie daarmee gelijk aan een verbetering. Een innovatie leidt echter niet altijd tot een verbetering en heeft soms (ook) negatieve consequenties, zoals milieuvervuiling (van Alphen, 2010; Hartley, 2005: 31; Osborne & Brown, 2005: 128).

het verschil is tussen een innovatie en een verandering.<sup>9</sup> In dit onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat elke innovatie een verandering is, maar dat niet elke verandering een innovatie is. Anders gezegd, dit onderzoek richt zich op *ingrijpende* veranderingen, waarbij sprake is van een fundamentele wijziging van de instrumenten en/of doelstellingen van het beleid. In paragraaf 3.4.1 wordt hier nader op ingegaan.

Een derde kenmerk van een innovatie is dat het om een nieuwe *praktijk* gaat. Hiermee onderscheidt een innovatie zich van een inventie. Een inventie is het bedenken van een nieuw idee en een innovatie is de eerste poging om dit idee in de praktijk toe te passen (Fagerberg, 2005: 4). Overigens wisselen inventie en innovatie elkaar in de praktijk voortdurend af en beïnvloeden zij elkaar, doordat tijdens het toepassen van een idee allerlei nieuwe ideeën ontstaan die leiden tot een aanpassing van de innovatie of tot de ontwikkeling van nieuwe innovaties. Dit betekent dat een innovatie vaak het resultaat is van een aantal meer of minder ingrijpende, en onderling verbonden inventies en innovaties (Fagerberg, 2005: 4-5) (zie ook paragraaf 2.4). Zo bouwt de eerder genoemde Brede School voort op de Verlengde Schooldag, een innovatie waarbij het onderwijs samen met instellingen op het gebied van sport en cultuur na schooltijd activiteiten aanbiedt aan kansarme kinderen (zie ook hoofdstuk 6).

Een laatste kenmerk is dat het concept innovatie zowel naar een *proces* als een *resultaat* verwijst. Joseph Schumpeter, de grondlegger van de theorie over innovatie, omschrijft innovatie als “een proces van creatieve destructie, waarin nieuwe combinaties van bestaande middelen worden gemaakt” (Schumpeter, 1942: 83). Hij legt hiermee de nadruk op het proces waarin (het idee voor) een innovatie ontstaat (zie ook paragraaf 2.4). Het resultaat van dit proces van creatieve destructie is een nieuwe praktijk, oftewel een innovatie.

De genoemde vier kenmerken van een innovatie vormen de bouwstenen voor de definitie van het concept innovatie die in dit onderzoek wordt gebruikt. In dit onderzoek wordt een innovatie gedefinieerd als een praktijk die ingrijpend nieuw is voor een organisatie (Rogers, 2003: 12). Het begrip ‘innovatieproces’ verwijst in dit onderzoek naar het proces van creatieve destructie waarin (het idee voor) een innovatie ontstaat (Schumpeter, 1942: 83).

## 2.2.2 Typen innovaties

Zojuist is aangegeven dat het concept innovatie niet alleen verwijst naar een *proces*, maar ook naar een *resultaat*. Uit de literatuur (Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006: 11; Koch & Hauknes, 2005: 8; Osborne & Brown, 2005: 121-126) blijkt dat daarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende typen innovaties. Een proces van creatieve destructie kan leiden tot een nieuw product of proces, een nieuwe organisatie of concept, of nieuwe institutionele relaties. Overigens is in de praktijk meestal sprake van een combinatie van deze typen (Greenhalgh e.a., 2004: 39; van de Ven e.a., 1999: 9). Een voorbeeld is Sms-alert, een systeem waarbij burgers via een Sms-bericht op hun mobiele telefoon door de politie worden geïnformeerd of ingeschakeld, bijvoorbeeld bij de vermissing van een kind. Sms-alert kan niet alleen getypeerd worden als een productinnovatie, maar ook als een institutionele innovatie, omdat burgers coproductanten van de veilig-

---

<sup>9</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het onderscheid dat sommige auteurs maken tussen incrementele, radicale en transformatieve innovaties, of tussen incrementele en transformatieve veranderingen (zie onder andere Mulgan & Albury, 2003: 3; Osborne & Brown, 2005: 92).

heid in de wijk worden (Korteland & Bekkers, 2008). Een ander voorbeeld is het eerder besproken Jongerenloket. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 leidt deze innovatie onder andere tot een nieuw fysiek of virtueel loket, nieuwe producten, zoals een werkplaats waar jongeren ervaring op kunnen doen, en nieuwe processen, zoals het gebruik van een gezamenlijk registratiesysteem. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de bijzondere aard van innovaties in de publieke sector.

## 2.3 De aard van innovaties in de publieke sector

Er is de afgelopen jaren veel geschreven over innovatie in de publieke sector (zie bijvoorbeeld Altshuler & Behn, 1997; Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005; Windrum & Koch, 2008). In deze literatuur wordt, in navolging van de literatuur over innovatie in de private sector, veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van zogenaamde *intraorganisationale* innovaties. Dit zijn innovaties – vaak in de vorm van nieuwe producten en processen – die grotendeels binnen één organisatie worden bedacht, vormgegeven en geïmplementeerd, en die vooral consequenties hebben voor die ene organisatie, en haar directe omgeving (Moore & Hartley, 2008). In de bedrijfskundige literatuur wordt dit ‘gesloten innovatie’ genoemd (Chesbrough, 2003, 2006). Intraorganisationale innovaties komen in de publieke sector veelvuldig voor. Een voorbeeld is de vanaf 2002 op diverse Regionale Opleidingencentra ingevoerde multifunctionele chipkaart, die studenten kunnen gebruiken om zich te registreren, te identificeren, toegang te verkrijgen, en betalingen te doen (Korteland, Bekkers & Simons, 2006). Een ander voorbeeld is de digitale simulatie die de gemeente Tilburg heeft gemaakt van haar bouwplannen voor een nieuw stadscentrum, zodat burgers de mogelijkheid hebben deze plannen te bekijken en te beoordelen (Moody, 2010).

De praktijk laat echter zien dat er ook veel innovaties in de publieke sector zijn die een *interorganisatieel* karakter hebben (Borins, 2001; Mandell & Steelman, 2003; Moore & Hartley, 2008; van Twist, 2005). De afgelopen jaren zijn allerlei beleidssectoroverstijgende samenwerkingsverbanden tussen publieke en soms ook private organisaties opgezet, die gericht zijn op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken, en die getypeerd kunnen worden als interorganisationale innovaties (Mandell & Steelman, 2003: 202). Een voorbeeld is het in hoofdstuk 1 besproken Jongerenloket, waarin organisaties op het gebied van onderwijs, werk en inkomen samenwerken, met als doel het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Deze samenwerkingsverbanden kunnen worden getypeerd als *innovaties*, omdat er sprake is van een nieuwe, structurele en inhoudelijke vorm van samenwerking die vaak resulteert in (een combinatie van) nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties (Mandell & Steelman, 2003: 202). De (resultaten van deze) samenwerkingsverbanden kunnen worden getypeerd als *interorganisationale* innovaties, omdat zij alleen gerealiseerd kunnen worden als een aantal organisaties intensief samenwerkt. Dit betekent dat deze innovaties niet alleen consequenties hebben voor de betrokken individuele organisaties, bijvoorbeeld omdat zij hun werkwijzen moeten aanpassen, maar ook voor de set van organisaties als geheel, bijvoorbeeld omdat er een nieuw *gezamenlijk* product of een nieuwe *gezamenlijke* werkwijze ontstaat (Moore & Hartley, 2008: 4). Kortom, interorganisationale innovaties hebben consequenties op het *organisatiele* en op het *interorganisatiele* niveau.

Overigens komen interorganisationale innovaties ook in de private sector steeds vaker voor. De laatste jaren is in de private sector namelijk veel aandacht voor zogenaamde

‘open innovatie’ (Chesbrough, 2003, 2006; von Hippel, 2005; Miller & Morris, 1999). Open innovatie kan omschreven worden als “het combineren van interne en externe hulpbronnen bij de ontwikkeling en het op de markt brengen van nieuwe producten en diensten” (Chesbrough, 2006: 1). Dit betekent dat bedrijven bij het bedenken, vormgeven en/of implementeren van nieuwe producten en diensten samenwerken met andere partijen, zoals concurrerende bedrijven, leveranciers, kennisinstellingen en gebruikers. Een voorbeeld van open innovatie is de High Tech Campus Eindhoven van Philips. Op deze campus biedt Philips personen of organisaties die een nieuw idee hebben een infrastructuur – bijvoorbeeld in de vorm van apparatuur en ondersteuning – om dit idee verder te ontwikkelen. Philips maakt zo voortdurend kennis met nieuwe, mogelijk waardevolle, ideeën die het bedrijf kan gebruiken bij het verbeteren van zijn concurrentiepositie. Een ander voorbeeld van open innovatie is de gezamenlijke ontwikkeling van het Senseo koffiezetapparaat door Philips en Douwe Egberts.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de roep om samenwerking in de publieke sector groot. Organisaties in de publieke sector realiseren zich in toenemende mate dat zij voor de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals het bestrijden van voortijdige schooluitval, van elkaar afhankelijk zijn. Ook in de private sector is de ontwikkeling van interorganisationale innovaties een reactie op het besef dat bedrijven in toenemende mate van andere partijen afhankelijk zijn, niet alleen vanwege de toenemende internationale concurrentie en de hoge mobiliteit van kenniswerkers, maar bijvoorbeeld ook omdat de vraag naar integrale producten en diensten – zoals een mobiele telefoon die gebruikt kan worden om te bellen, te fotograferen, muziek te luisteren en te internetten – groeit (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2006; Chesbrough, 2003, 2006). Organisaties in de publieke sector zijn echter wel in sterkere mate van elkaar afhankelijk voor hun prestaties dan organisaties in de private sector. Zo kan het Openbaar Ministerie geen jeugdige criminelen vervolgen als zij niet eerst worden opgespoord door de politie. Bovendien is de noodzaak om samen te werken in de publieke sector groter – en daarmee de keuze om niet samen te werken kleiner – vanwege de mogelijke consequenties van niet samenwerken. Wanneer niet wordt samengewerkt kunnen publieke waarden, zoals een gezonde en veilige leefomgeving voor kinderen of optimale ontwikkelingskansen voor jongeren, in het geding komen. Een aantal tragische incidenten heeft dit de afgelopen jaren op pijnlijke wijze duidelijk gemaakt, zoals reeds is aangegeven in hoofdstuk 1. In de volgende paragraaf wordt een schets gegeven van het proces waarin interorganisationale innovaties in de publieke sector tot stand komen.

## 2.4 Een beschrijving van het innovatieproces

Een innovatieproces kan omschreven worden als “het proces waarin het idee voor een interorganisationale innovatie ontstaat, verder ontwikkeld wordt en zich verspreidt, en dat eindigt met de consequenties van de innovatie” (Rogers, 2003: 166). In dit proces kunnen in analytische zin drie fasen worden onderscheiden: de initiatiefase, de ontwikkelingsfase en de implementatiefase (Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005; Rogers, 2003; van de Ven e.a., 1999). In de praktijk is echter geen sprake van een lineair, maar van een *cyclisch* proces, waarin fasen tegelijkertijd en opnieuw worden doorlopen.

## De initiatiefase

In de initiatiefase ontstaat het idee voor een interorganisationele innovatie. Anders gezegd, er vindt een inventie plaats. Een inventie kan op vele manieren ontstaan. In de bedrijfskundige literatuur (Abernathy e.a., 1983) wordt een onderscheid gemaakt tussen inventies die het resultaat zijn van een ‘technology push’ en inventies die het resultaat zijn van een ‘market or demand pull’ (zie ook Halvorsen e.a., 2005). Bij een *technology push* ontstaat het idee voor een innovatie vanuit een (set van) organisatie(s) zelf, bijvoorbeeld naar aanleiding van een evaluatie van het gevoerde beleid. Bij een *market or demand pull* ontstaat het idee naar aanleiding van een vraag of druk uit de omgeving van de (set van) organisatie(s). In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van een technology push en een market pull, bijvoorbeeld doordat de verontrustende resultaten van een door de gemeente geïnitieerd onderzoek onder bewoners naar de leefbaarheid in hun wijk voor de gemeente de aanleiding vormen om een nieuwe aanpak te bedenken. Uit onderzoek (van de Ven e.a., 1999: 23) blijkt dat een inventie meestal het resultaat is van een langdurig proces, waarin diverse interne en externe gebeurtenissen de tijd rijp hebben gemaakt voor het idee. Zo is het idee voor het eerder genoemde Centrum voor Jeugd en Gezin ontstaan doordat de landelijke politiek – gestimuleerd door een aantal tragische incidenten en de naderende verkiezingen – op zoek ging naar een manier om ouders en jongeren beter te ondersteunen bij het opvoeden en opgroeien. Daarnaast blijkt uit onderzoek (Borins, 2001; Røste & Miles, 2005) dat innovaties zowel door politici en managers als door professionals worden bedacht. De eerder genoemde innovatie Sms-alert is bijvoorbeeld bedacht door een Tilburgse wijkagent die zocht naar een manier om bewoners te betrekken bij de veiligheid in hun wijk.

In de literatuur worden verschillende (f)actoren genoemd die het ontstaan van nieuwe ideeën – oftewel creatief denken – kunnen stimuleren (Borins, 2001; Mulgan & Albury, 2003; Walters, 2001). Er wordt bijvoorbeeld op gewezen dat een (set van) organisatie(s) open moet staan voor en actief moet zoeken naar nieuwe ideeën, zowel binnen de eigen organisatie(s) als daarbuiten. Door te luisteren naar en te reflecteren op de ideeën van medewerkers, burgers, en andere (sets van) organisaties kunnen nieuwe inzichten ontstaan. Daarnaast is het bijvoorbeeld belangrijk dat de leden van een (set van) organisatie(s) verschillende achtergronden hebben en dat zij de ruimte krijgen om hun contrasterende ideeën en perspectieven zowel intern als extern uit te wisselen, zodat zij gezamenlijk tot nieuwe inzichten kunnen komen.

## De ontwikkelingsfase

Daarna start de ontwikkelingsfase. In deze fase bepaalt een (set van) organisatie(s) of zij daadwerkelijk iets met het idee voor de interorganisationele innovatie wil doen en wordt het idee verder uitgewerkt. De inventie wordt daarbij vaak opgesplitst in een aantal onderdelen die uiteindelijk leiden tot aparte, maar verbonden, en soms van elkaar afhankelijke, innovaties. Dit wordt ook wel een cluster van innovaties genoemd (Rogers, 2003: 14-15). Deze onderlinge verbondenheid van innovaties maakt het vaak lastig om aan te geven waar de ene innovatie stopt en de andere innovatie begint.<sup>10</sup> Uit de literatuur (van de Ven

---

<sup>10</sup> Zouridis & Termeer (2005: 17, zie ook Termeer, 2006) stellen dat het vaak lastig is om de precieze werking en de uiteindelijke effecten van een innovatie te bepalen, omdat creatieve destructie een doorlopend proces is, en innovaties met elkaar verbonden zijn en op elkaar voortbouwen. Dit betekent dat een innovatie niet onafhankelijk van andere, gerelateerde innovaties kan worden onderzocht (zie ook Rogers, 2003). De auteurs pleiten dan ook – mede in reactie op de discussie over het gebrek aan innovatie in de

e.a., 1999: 23) blijkt dat het idee voor een innovatie tijdens de uitwerking ervan vaak wordt aangepast, bijvoorbeeld om (enigszins) tegemoet te komen aan de tegenstanders van de innovatie. Daarnaast kan bijvoorbeeld een congresbezoek of een simulatie leiden tot nieuwe inzichten en een aanpassing van (het idee voor) de innovatie. Soms wordt op een later moment alsnog besloten een idee niet verder uit werken, bijvoorbeeld omdat de assumpties die aan de innovatie ten grondslag lagen, zijn gewijzigd als gevolg van een onverwachte gebeurtenis, of omdat er toch onvoldoende draagvlak blijkt te zijn voor de innovatie.

Uit onderzoek (Borins, 2001; Loos, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Walters, 2001) blijkt dat diverse (f)actoren van invloed zijn op de verdere uitwerking van een idee voor een innovatie. Allereerst is het belangrijk dat er voldoende personele en financiële middelen worden vrijgemaakt voor de ontwikkeling van de innovatie. Daarnaast moet een (set van) organisatie(s) bijvoorbeeld bereid zijn de risico's die een innovatie met zich meebrengt te accepteren en in staat zijn deze risico's te managen. Ook is het belangrijk dat een (set van) organisatie(s) kan experimenteren met de innovatie, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot of simulatie. Tot slot wordt gewezen op de rol van sleutelfiguren, oftewel personen die bereid zijn tijd en geld te investeren in een innovatie en die in staat zijn de tegenstanders van de innovatie te overtuigen.

### **De implementatiefase**

Tot slot begint de implementatiefase. In deze periode wordt de interorganisationele innovatie geïmplementeerd en worden de consequenties van de innovatie duidelijk. Er kan overigens veel tijd overheen gaan voordat een inventie in de praktijk wordt toegepast, bijvoorbeeld omdat de benodigde personele of financiële middelen ontbreken, of omdat een innovatie niet past binnen het politieke klimaat (Fagerberg, 2005: 4-5). Tijdens de implementatie worden de innovatie en de (set van) organisatie(s) aan elkaar aangepast. Na verloop van tijd verliest de innovatie zijn aparte status. Soms wordt een innovatie echter alsnog beëindigd, bijvoorbeeld omdat er geen middelen meer beschikbaar voor worden gesteld.

Uit de literatuur (Borins, 2001; Loos, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005; Walters, 2001) blijkt dat diverse (f)actoren van invloed zijn op de implementatie van een innovatie. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het belang van het zichtbaar maken van resultaten die tegenstanders van de innovatie alsnog kunnen overtuigen. Daarnaast wordt aangegeven dat een hiërarchische en gecentraliseerde organisatiestructuur een positieve invloed heeft op de implementatie van een innovatie, terwijl een gedecentraliseerde organisatiestructuur het ontstaan van ideeën voor innovaties stimuleert. Tot slot is ook in deze fase de aanwezigheid van sleutelfiguren belangrijk.

Na, en soms al tijdens, de implementatiefase kan de diffusie van de interorganisationele innovatie naar andere (sets van) organisaties beginnen. Deze diffusie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector staat in dit onderzoek centraal. De (set van) organisatie(s) die de innovatie heeft bedacht, kan bij de diffusie van een innovatie een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door de opgedane kennis en ervaringen te delen met andere (sets van) organisaties. In hoofdstuk 3 en 4 wordt dit nader toegelicht. Wanneer

---

publieke sector (zie paragraaf 2.5) – voor een zogenaamd *evolutionair* perspectief op innovatie, waarin oog is voor de opeenstapeling van kleine en grote, impliciete en expliciete innovaties in het openbaar bestuur. In een zogenaamd *revolutionair* perspectief op innovatie staan daarentegen breukvlakken en paradigmawisselingen centraal.



een (set van) organisatie(s) kennismaakt met een elders bedachte innovatie en overweegt de innovatie over te nemen, start er een zogenaamd adoptieproces. Dit adoptieproces, dat overeenkomsten vertoont met het zojuist geschetste innovatieproces, wordt in hoofdstuk 3 besproken. Uit de literatuur (Hartley, 2005; Rogers, 2003; van de Ven e.a., 1999) blijkt dat een interorganisationele innovatie tijdens het adoptieproces vaak wordt aangepast aan de specifieke situatie en wensen van de (set van) organisatie(s) die overweegt de elders bedachte innovatie over te nemen. Door de verspreiding van een interorganisationele innovatie naar andere (sets van) organisaties wordt kennis over en ervaring met de innovatie opgedaan in verschillende lokale contexten. Dit kan ertoe leiden dat er nieuwe ideeën ontstaan voor innovaties. Hiermee begint een nieuw innovatieproces (Hall, 2005).

Uit onderzoek (Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003) blijkt dat ook de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties door een veelheid aan (f)actoren wordt beïnvloed. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier categorieën van (f)actoren: de kenmerken van de interorganisationele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op deze (f)actoren. Eerst wordt in de volgende paragraaf de context beschreven waarin het hierboven geschetste innovatieproces plaatsvindt.<sup>11</sup>

## 2.5 De context van innovaties in de publieke sector

Een innovatieproces wordt in sterke mate beïnvloed door zijn context, oftewel de organisationele en institutionele kenmerken van een (set van) organisatie(s) en haar omgeving (zie ook paragraaf 2.4) (Lundvall, 1992; van de Ven e.a., 1999). In de literatuur worden diverse organisationele en institutionele kenmerken onderscheiden die het innovatieve vermogen van een (set van) organisatie(s) kunnen vergroten, zoals de aanwezigheid van prestatiedruk of competitie, een cultuur waarin ruimte is voor experimenteren, een duidelijke organisationele focus, en leiderschap (Borins, 2001; Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005). Uit onderzoek blijkt echter dat (sets van) organisaties in de publieke sector niet altijd aan deze voorwaarden (kunnen) voldoen.

Er is in de publieke sector bijvoorbeeld een gebrek aan incentives voor creativiteit en innovatie. Zo is er geen, of slechts in beperkte mate, sprake van competitie in de publieke sector, omdat de overheid het monopolie heeft op veel publieke goederen en diensten (Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006; Zouridis & Termeer, 2005). Daarnaast worden politici, ambtenaren of organisaties vaak niet, of maar in beperkte mate, beloond voor een succesvolle innovatie – in termen van geld, maar bijvoorbeeld ook in termen van erkenning. In sommige gevallen wordt een organisatie zelfs ‘gestraft’ voor een succesvolle, kostenbesparende innovatie, doordat haar subsidie of budget wordt gekort (Thaens, 2006). De successen van een innovatie – zoals een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of een vermindering van de criminaliteit in een wijk – zijn vaak ook lastig te meten en pas op de langere termijn zichtbaar (Mulgan & Albury, 2003). De consequenties van onsuccesvolle innovaties zijn daarentegen groot, omdat politici er door de media en door oppositiepartijen op worden afgerekend, en omdat innovaties in de publieke sector zich vaak richten op kwetsbare groepen, zoals kinderen met een onderwijsachterstand

---

<sup>11</sup> In de bedrijfskundige literatuur (zie onder andere Lundvall, 1992) wordt gesproken over het (lokale, regionale, nationale en internationale) ‘innovatie systeem’ waarin een innovatieproces plaatsvindt.

of jongeren zonder startkwalificatie (Koch e.a., 2006; Mulgan & Albury, 2003). De publieke sector wordt daarnaast gekenmerkt door een cultuur die gericht is op het vermijden van risico's. Publieke organisaties zijn meestal bureaucratieën, waarin veel waarde wordt gehecht aan bijvoorbeeld standaardisatie, continuïteit, rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Deze waarden staan op gespannen voet met de voor innovatie benodigde variëteit, de bereidheid om risico's te nemen en te experimenteren, en onzekerheid te accepteren, en leiden dan ook vaak tot weerstand tegen veranderingen (Bekkers, 2007; Burns & Stalker, 1961; Koch e.a., 2006; Mulgan & Albury, 2003; Thaens, 2006). Dit wordt versterkt door de nadruk op controle, toezicht en verantwoording in de publieke sector. Daarnaast is kenmerkend voor innovatieprocessen in de publieke sector dat zij een politiek karakter hebben (Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006). Politici zijn vooral gericht op de korte termijn, terwijl het bedenken en maken van nieuwe combinaties vergt dat er voor een langere periode tijd en personele en financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Politieke organisaties richten zich daarnaast op het met elkaar verzoenen van tegenstrijdige waarden (Ringeling, 2004). Daarbij kan een onderscheid worden tussen vier rationaliteiten: een wetenschappelijke, economische, politieke en juridische rationaliteit (Snellen, 1987). Deze rationaliteiten vertegenwoordigen verschillende waarden, zoals effectiviteit, legitimiteit en rechtmatigheid, en kunnen tot uiteenlopende beoordelingen van innovatieve ideeën leiden (Ringeling, 2004). Als gevolg hiervan ontwikkelt beleid zich vaak in kleine stappen, oftewel incrementeel. Maar het kan er ook toe leiden dat er juist nieuwe combinaties ontstaan (Bekkers, 2007; Koch e.a., 2006).

Hoewel een aantal organisationele en institutionele kenmerken van (sets van) organisaties in de publieke sector een negatieve invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van innovaties wordt er toch volop geïnnoveerd door publieke organisaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de database Innovatie en Kwaliteit in de Publieke Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de website van InAxis en de vele innovatieprijzen die worden toegekend (zie ook Mulgan & Albury, 2003: 6). De publieke sector wordt bovendien ook voortdurend onder druk gezet om te zoeken naar nieuwe combinaties, door de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken, maar ook door veeleisende burgers en de kritische media (Bekkers, 2007; Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006; Osborne & Brown, 2005).

Met andere woorden, innovatie is een *kernactiviteit* in de publieke sector, net als in de private sector. In de private sector wordt innovatie beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan van een organisatie (Schumpeter, 1942). Door te innoveren – met name in de vorm van het ontwikkelen van nieuwe producten en processen – kan een organisatie haar prestaties en concurrentiepositie verbeteren (Fagerberg, 2005: 7; Hartley, 2005: 33). In de publieke sector staat niet direct het voortbestaan van een overheidsorganisatie op het spel, maar kan een gebrek aan innovatie bijvoorbeeld wel leiden tot een verlies aan legitimiteit of efficiëntie, of een ineffectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken (Korteland & Bekkers, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Thaens, 2006).

## 2.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord: hoe kunnen interorganisationele innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd? Op basis van inzichten uit de literatuur is een innovatie in paragraaf 2.2 gedefinieerd als een praktijk die ingrijpend nieuw is voor een organisatie. In paragraaf 2.3 is ingegaan op de bijzondere aard, oftewel het inter-

organisatorische karakter, van veel innovaties in de publieke sector. Er is aangegeven dat, als gevolg van een roep om samenwerking, beleidssectoroversijgende samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen publieke en soms ook private organisaties, die gericht zijn op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Deze samenwerkingsverbanden kunnen worden getypeerd als interorganisatorische innovaties, omdat zij leiden tot een combinatie van nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties, die consequenties heeft voor de betrokken individuele organisaties *en* voor de sets van organisaties als geheel.

Een interorganisatorische innovatie is het resultaat van een proces van creatieve destructie, oftewel een innovatieproces. In paragraaf 2.4 is een beschrijving gegeven van dit innovatieproces. Er is aangegeven dat een innovatieproces in analytische zin uit drie fasen bestaat: de initiatiefase, de ontwikkelingsfase en de implementatiefase. Dit onderzoek richt zich op de implementatiefase, in het bijzonder op de diffusie en adoptie van een interorganisatorische innovatie. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

In paragraaf 2.5 is tot slot de bijzondere context geschetst waarin een innovatieproces in de publieke sector plaatsvindt. Er is aangegeven dat deze context niet alleen wordt gekenmerkt door een gebrek aan incentives voor innovatie, een cultuur die gericht is op het vermijden van risico's, een focus op de korte termijn, en waardenpluriformiteit, maar ook door een toenemende druk om nieuwe oplossingen te bieden voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Anders gezegd, innovatie is een *kernactiviteit* voor (sets van) organisaties in de publieke sector, waarmee zij hun effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit kunnen vergroten.



## 3 Diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat in een innovatieproces drie fasen kunnen worden onderscheiden: de initiatiefase, de ontwikkelingsfase en de implementatiefase. Dit onderzoek richt zich op de implementatiefase van een innovatieproces, in het bijzonder de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie. In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag beantwoord: hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd? In paragraaf 3.2 wordt eerst het concept diffusie gedefinieerd. Vervolgens wordt het diffusieproces van een interorganisationale innovatie beschreven. Om het verloop van dit diffusieproces te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. In paragraaf 3.3 wordt daarom eerst het concept adoptie gedefinieerd. Vervolgens wordt het adoptieproces van een interorganisationale innovatie beschreven. Uit deze beschrijving volgt dat de adoptie van een interorganisationale innovatie het resultaat is van een zoektocht naar nieuwe combinaties van bestaande middelen (zie paragraaf 2.2) en dat het adoptieproces van een interorganisationale innovatie dan ook getypeerd kan worden als een leerproces. In paragraaf 3.4 wordt daarom eerst het concept leren gedefinieerd. Vervolgens worden twee benaderingen van leren onderscheiden: de systeembenadering en de constructivistische benadering. Uit de bespreking van deze twee benaderingen volgt dat in een adoptieproces verschillende betekenissen aan een interorganisationale innovatie worden toegekend. In paragraaf 3.5 worden eerst drie benaderingen van adoptie onderscheiden: de functionele benadering, de politieke benadering en de institutionele benadering. Op basis van deze drie benaderingen worden vervolgens drie betekenissen – de functionele, de politieke en de institutionele betekenis – van een interorganisationale innovatie in de publieke sector besproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies (paragraaf 3.6).

### 3.2 Diffusie van interorganisationale innovaties

#### 3.2.1 Het concept diffusie

Diffusie kan omschreven worden als “het proces waarin een interorganisationale innovatie zich in de tijd via communicatiekanalen verspreidt in een sociaal systeem” (Rogers, 2003: 11).<sup>12</sup> Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de externe diffusie en de interne diffusie van een interorganisationale innovatie (Korteland, Bekkers & Simons, 2006: 116). Er is sprake van *externe* diffusie als een innovatie zich verspreidt van het ene sociale systeem naar het andere sociale systeem. Een voorbeeld is de verspreiding van de Brede School onder Nederlandse gemeenten. Er is sprake van *interne* diffusie wanneer een innovatie zich verspreidt *binnen* een sociaal systeem. Een voorbeeld is de verspreiding van de Brede School binnen één gemeente, bijvoorbeeld van de ene wijk naar de andere wijk.

---

<sup>12</sup> Het begrip ‘sociaal systeem’ kan eenheden op verschillende niveaus aanduiden. Zo kan het begrip verwijzen naar een organisatie, wijk of gemeente, maar ook naar een regio of land.

De externe en interne diffusie van een innovatie vinden vaak deels tegelijkertijd plaats. De Brede School heeft zich bijvoorbeeld eerst onder enkele gemeenten verspreid. Na verloop van tijd heeft de innovatie zich niet alleen verder verspreid naar andere gemeenten, maar hebben gemeenten ook steeds meer Brede Scholen ontwikkeld. Een ander voorbeeld is de verspreiding van het eerder genoemde Veiligheidshuis. Eerst heeft een aantal gemeenten en regio's een Veiligheidshuis opgezet. Daarna heeft de innovatie zich niet alleen verder verspreid naar andere gemeenten en regio's, maar hebben ook regiogemeenten zich bij een bestaand Veiligheidshuis aangesloten.

Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen gecentraliseerde en gedecentraliseerde diffusie (Mulgan & Albury, 2003: 4; Rogers, 2003: 401). Bij *gecentraliseerde* diffusie is sprake van gecontroleerde, top-down verspreiding van een min of meer uniforme interorganisatiele innovatie die op centraal niveau is ontwikkeld, bijvoorbeeld door een ministerie of een kenniscentrum.<sup>13</sup> Bij *gedecentraliseerde* diffusie is sprake van spontane, bottom-up verspreiding van een interorganisatiele innovatie die op lokaal niveau is ontwikkeld. Bij deze vorm van diffusie verspreidt een interorganisatiele innovatie zich horizontaal, via een wederzijds communicatie- en leerproces tussen (sets van) organisaties. De innovatie wordt daarbij steeds aangepast aan de specifieke lokale situatie. In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van gecentraliseerde en gedecentraliseerde diffusie (Rogers, 2003: 401). Een voorbeeld is de verspreiding van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) onder Nederlandse gemeenten. De eerste CJG's zijn – vaak onder andere namen, zoals de Ouder- en Kindcentra in Amsterdam en de Spilcentra in Eindhoven – op lokaal niveau ontwikkeld en hebben zich vervolgens spontaan verspreid. Inmiddels heeft het kabinet echter bepaald dat elke gemeente in 2011 minimaal één CJG moet hebben en is een basismodel ontwikkeld waar elk CJG aan moet voldoen. Gemeenten hebben wel de ruimte om het CJG aan te passen aan hun lokale situatie. Het ministerie van Jeugd en Gezin probeert, samen met bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, lokale communicatie- en leerprocessen, en de diffusie van het CJG, te stimuleren door bijvoorbeeld congressen te organiseren en een website te maken over het opzetten van een CJG.

### 3.2.2 Het diffusieproces

Kenmerkend voor diffusieprocessen is dat zij vaak veel tijd vergen en dat de mate van diffusie (soms sterk) verschilt per interorganisatiele innovatie (Hall, 2005; Rogers, 2003). In paragraaf 3.5 en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de mogelijke verklaringen hiervoor. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de succesvolle diffusie van de meeste interorganisatiele innovaties via een S-vormige curve verloopt: wanneer het cumulatieve aantal (sets van) organisaties dat de innovatie heeft geadopteerd tegen de tijd wordt afgezet, ontstaat een S-vormige curve. Eerst adopteren slechts enkele (sets van) organisaties de innovatie. Na verloop van tijd adopteren steeds meer (sets van) organisaties de innovatie en stijgt de curve sterk. Tot slot zwakt de curve weer af, omdat het aantal (sets van) organisaties dat de innovatie nog niet heeft geadopteerd steeds kleiner wordt, en eindigt het diffusieproces (Rogers, 2003: 22-23).

In de bedrijfskundige literatuur over de adoptie van innovaties door individuen en organisaties wordt op basis van deze S-vormige curve een onderscheid gemaakt tussen vijf typen adopters: de innovatoren, de vroege adopters, de vroege meerderheid, de late meer-

---

<sup>13</sup> Dit betekent niet dat een (set van) organisatie(s) bij gecentraliseerde diffusie altijd verplicht is een innovatie te adopteren.

derheid en de achterblijvers (Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003). Het categoriseren van adopters en het toekennen van persoons- of organisatiekenmerken op basis van het tijdstip van adoptie is echter stereotypisch en waardegeladen (Greenhalgh e.a., 2004: 146). Een individu dat of organisatie die een innovatie laat heeft geadopteerd, kan een andere innovatie bijvoorbeeld weer vroeg hebben geadopteerd, en het kan juist verstandig zijn om een innovatie pas later te adopteren, bijvoorbeeld wanneer er binnen de organisatie veel weerstand is tegen de innovatie.

Bovendien blijkt uit de literatuur dat naast organisatiekenmerken allerlei andere (f)actoren van invloed zijn op de adoptie van een interorganisationale innovatie door een (set van) organisatie(s) (zie hoofdstuk 4). In dit onderzoek wordt deze categorisering daarom alleen gebruikt om inzicht te krijgen in de mate waarin en wijze waarop het tijdstip van adoptie van invloed is op de betekenissen die aan een interorganisationale innovatie worden toegekend en op de actoren en factoren die een rol spelen bij de adoptie van een interorganisationale innovatie. In paragraaf 3.5 en in hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

Uit het bovenstaande volgt dat het concept diffusie zowel verwijst naar het *proces* van verspreiding van een interorganisationale innovatie als naar het patroon – oftewel, het *resultaat* van het verspreidingsproces – dat ontstaat wanneer de adoptiebeslissingen van verschillende sets van organisaties cumulatief in kaart worden gebracht. Om dit diffusiepatroon te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. Daar gaat de volgende paragraaf op in.

### 3.3 Adoptie van interorganisationale innovaties

#### 3.3.1 Het concept adoptie

Adoptie kan omschreven worden als “het proces dat een (set van) organisatie(s) doorloopt vanaf de eerste kennismaking met een interorganisationale innovatie tot aan het adoptiebesluit, en de implementatie en bevestiging van dit besluit” (Rogers, 2003: 169).<sup>14</sup> In hoofdstuk 2 is een interorganisationale innovatie beschreven als een innovatie waarbij meerdere organisaties betrokken zijn en die consequenties heeft voor meerdere organisaties. Een interorganisationale innovatie – oftewel een (combinatie van een) nieuw product, proces of concept, een nieuwe organisatie of onderlinge relaties – is het resultaat van een proces van samenwerking tussen deze organisaties. Dit betekent dat bij de adoptie van een interorganisationale innovatie meerdere organisaties betrokken zijn. Als gevolg

---

<sup>14</sup> Uit paragraaf 2.3 blijkt dat bij het bedenken, ontwikkelen en implementeren van een interorganisationale innovatie verschillende personen en organisatieonderdelen (van meerdere organisaties) betrokken (kunnen) zijn. Het besluit om een bedachte interorganisationale innovatie daadwerkelijk in te voeren, wordt niet altijd door de bedenkers van de innovatie genomen. De innovatie kan bijvoorbeeld bedacht en ontwikkeld zijn door een (aantal) beleidsafdeling(en), terwijl het besluit om de innovatie daadwerkelijk in te voeren een politiek of bestuurlijk besluit is. Soms wordt het besluit om een binnen de eigen set van organisaties bedachte interorganisationale innovatie daadwerkelijk in te voeren ook aangeduid als adoptie. Bij een dergelijk besluit spelen echter deels andere overwegingen en (f)actoren een rol dan bij het organisatie- en interorganisationale besluit om een elders bedachte innovatie in te voeren. In dit onderzoek verwijst het concept adoptie dan ook alleen naar het invoeren van een elders bedachte interorganisationale innovatie.

hiervan vergt de adoptie van een interorganisationele innovatie niet alleen een *individueel* adoptiebesluit van elk van de betrokken organisaties (oftewel *intra*organisationele adoptie), maar ook een *gezamenlijk* adoptiebesluit van de set van organisaties als geheel (oftewel *inter*organisationele adoptie). Met andere woorden, bij interorganisationele innovaties wordt het adoptieproces op twee niveaus doorlopen: op organisationeel niveau en op interorganisationeel niveau. Eigenlijk kan nog een derde niveau worden onderscheiden waarop het adoptieproces wordt doorlopen: het niveau van de (groepen van) leden van de organisaties. Organisaties zijn namelijk geen homogene actoren en kunnen uit meerdere partijen bestaan. Dit derde niveau blijft in dit onderzoek echter buiten beschouwing. Overigens lopen de drie niveaus in de praktijk door elkaar heen en beïnvloeden zij elkaar. Een medewerker van een organisatie die enthousiast is geraakt over een interorganisationele innovatie door een presentatie op een congres kan het gezamenlijke adoptiebesluit bijvoorbeeld beïnvloeden door de andere organisaties hierover te vertellen en hen ook enthousiast te maken.

Voor de succesvolle adoptie van een interorganisationele innovatie is het noodzakelijk dat op alle drie de niveaus een positief adoptiebesluit wordt genomen. Wanneer een aantal organisaties besluit niet mee te doen, kan de interorganisationele innovatie niet (volledig) worden geadopteerd en wanneer de leden van een organisatie de interorganisationele innovatie niet willen adopteren, zal de innovatie uiteindelijk niet in de praktijk worden gebracht (zie ook Borins, 1998, 2001).

### 3.3.2 Het adoptieproces

Een adoptieproces vertoont overeenkomsten met het in paragraaf 2.4 geschetste innovatieproces en bestaat in analytische zin uit twee subprocessen: het initiatieproces en het implementatieproces (Pollitt, 2002: 477; Rogers, 2003: 421).

#### Het initiatieproces

Het initiatieproces start met de kennismaking van de (set van) organisatie(s) met de interorganisationele innovatie. Deze kennismaking kan het gevolg zijn van actief zoekgedrag en van passief zoekgedrag (Leene, 1997: 21). Van *actief* zoekgedrag is sprake wanneer een (set van) organisatie(s) zelf in haar omgeving zoekt naar nieuwe ideeën, bijvoorbeeld om een concreet probleem op te lossen of om bij de ontwikkeling van een nieuw collegeprogramma te gebruiken. Bij *passief* zoekgedrag ligt het initiatief voor de kennismaking met de innovatie bij de omgeving van de (set van) organisatie(s). Een (set van) organisatie(s) kan bijvoorbeeld bekend raken met een innovatie via een artikel in een vakblad. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 is in de praktijk vaak sprake van een combinatie van deze twee vormen van zoekgedrag, bijvoorbeeld wanneer een beleidsmedewerker of wethouder door een presentatie op een congres kennis maakt met een interorganisationele innovatie. Na de kennismaking verzamelt de (set van) organisatie(s) informatie over de innovatie en de mogelijke consequenties van adoptie, bijvoorbeeld door op werkbezoek te gaan bij (sets van) organisaties die de innovatie reeds hebben geadopteerd. Op basis van deze informatie maakt zij de afweging of de innovatie van toegevoegde waarde is voor de (set van) organisatie(s). Het initiatieproces eindigt met het besluit om de interorganisationele innovatie te adopteren dan wel te verwerpen.

Adoptie van een interorganisationele innovatie hoeft niet te betekenen dat een innovatie van elders letterlijk gekopieerd wordt (Rose, 1993: 30). Een set van organisaties kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de innovatie aan te passen, zodat zij beter aansluit bij de



lokale situatie. Of een individuele organisatie kan kiezen voor gedeeltelijke adoptie van de interorganisationale innovatie, bijvoorbeeld door maar op een beperkt aantal onderdelen samen te werken met de andere organisaties. Daarnaast wordt in de literatuur over beleidsoverdracht (Bennett, 1991; Wolman & Page, 2002) een onderscheid gemaakt tussen het *beschikken* over informatie over een innovatie, het *gebruik maken* van deze informatie, ook wel ‘overdracht’ genoemd, en het *overnemen* van een innovatie, oftewel adoptie. Een (set van) organisatie(s) kan bijvoorbeeld beschikken over een evaluatieonderzoek naar een Brede School in een buurgemeente. Vervolgens kan zij de informatie uit dit onderzoek gebruiken, bijvoorbeeld door uit het onderzoek de conclusie te trekken dat door samenwerking tussen organisaties de ontwikkelingskansen van kinderen kunnen worden vergroot. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de (set van) organisatie(s) de innovatie van de buurgemeente overneemt. De (set van) organisatie(s) kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen een ander type samenwerkingsverband op te zetten. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat een interorganisationale innovatie uit een aantal kernelementen bestaat en uit een aantal elementen die per situatie aangepast kunnen worden (Greenhalgh e.a., 2004: 161). Om te kunnen spreken van adoptie moeten in ieder geval de kernelementen van de interorganisationale innovatie zijn overgenomen (zie ook paragraaf 5.3.2).

Een interorganisationale innovatie kan ook verworpen worden. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen actieve en passieve verwerping (Rogers, 2003: 178). *Actieve* verwerping betekent dat een (set van) organisatie(s) wel heeft overwogen de interorganisationale innovatie te adopteren, maar uiteindelijk heeft besloten dit niet te doen. *Passieve* verwerping betekent dat een (set van) organisatie(s) nooit echt heeft overwogen de interorganisationale innovatie te adopteren. Verwerping is – in tegenstelling tot adoptie – niet altijd een bewust besluit. Het verwerpen van een interorganisationale innovatie kan bijvoorbeeld het impliciete gevolg zijn van het adopteren van een andere innovatie (Leene, 1997: 20).

### **Het implementatieproces**

In het implementatieproces wordt de interorganisationale innovatie in gebruik genomen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 kan er veel tijd overheen gaan voordat een adoptiebesluit in de praktijk wordt gebracht, bijvoorbeeld doordat de benodigde personele of financiële middelen ontbreken. Soms wordt een interorganisationale innovatie eerst tijdelijk of gedeeltelijk in gebruik genomen, bijvoorbeeld door te starten met een beperkt aantal organisaties dat maar op een aantal onderdelen samenwerkt. Gedurende het implementatieproces worden de innovatie en de (set van) organisatie(s) aan elkaar aangepast, zodat zij zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Na verloop van tijd is de innovatie volledig opgenomen in de (set van) organisatie(s) en heeft zij haar bijzondere status verloren. Een aanvankelijk geadopteerde innovatie kan in de implementatiefase echter ook alsnog worden verworpen, bijvoorbeeld wanneer haar toegevoegde waarde in de praktijk tegenvalt of wanneer zich een beter alternatief aandient (Rogers, 2003: 178). Kortom, tijdens de implementatiefase wordt het adoptiebesluit zowel op organisationeel als op interorganisationeel niveau bevestigd.

Uit het voorgaande blijkt dat een adoptieproces in analytische zin bestaat uit een aantal fasen – kennismaking, afweging, besluitvorming, implementatie en bevestiging – die elkaar stapsgewijs opvolgen. In de praktijk is echter zelden sprake van een dergelijk lineair adoptieproces en worden – afhankelijk van de specifieke interorganisationale innovatie en

de specifieke organisationele en interorganisationele context – fasen overgeslagen, en tegelijkertijd of opnieuw doorlopen (Greenhalgh e.a., 2004: 17, 143; van de Ven e.a., 1999: 23-24). Zo kan het beschikbaar komen van nieuwe informatie over de innovatie reden zijn voor de (set van) organisatie(s) om een eerder genomen adoptiebesluit te heroverwegen. Met andere woorden, de adoptie van een interorganisationele innovatie is een doorlopend en onvoorspelbaar proces, waarin een (set van) organisatie(s) zich – zowel op organisationeel als op interorganisationeel niveau – steeds heen en weer beweegt tussen hernieuwde kennismaking, afweging, besluitvorming, implementatie en bevestiging.

Hoewel de verschillende fasen van het adoptieproces in de praktijk door elkaar heen lopen, ligt het accent in dit onderzoek op het initiatieproces. Het onderzoek richt zich vooral op de betekenissen en de (f)actoren die een rol spelen bij het interorganisationele en organisationele besluit om een interorganisationele innovatie te adopteren, of te verwerpen (zie paragraaf 3.5 en hoofdstuk 4). Het implementatieproces van een interorganisationele innovatie wordt niet expliciet onderzocht, maar de invloed van percepties ten aanzien van de implementatie van de innovatie op de adoptiebeslissing van een (set van) organisatie(s) wordt wel meegenomen. Een (set van) organisatie(s) die twijfelt over de toegevoegde waarde van een interorganisationele innovatie kan bijvoorbeeld besluiten om de innovatie toch te adopteren, omdat zij haar eerst tijdelijk en/of gedeeltelijk in gebruik kan nemen.

In deze paragraaf is het adoptieproces van een interorganisationele innovatie beschreven. Hieruit blijkt dat adoptie het resultaat is van een meer of minder actieve zoektocht naar een interorganisationele innovatie, oftewel naar een nieuwe combinatie van bestaande middelen (zie paragraaf 2.2.1). Wanneer een (set van) organisatie(s) geconfronteerd wordt met een probleem kan zij leren van de eigen, bestaande ervaringen en op basis daarvan zelf een vernieuwende oplossing bedenken, maar zij kan ook leren van de kennis, inzichten en ervaringen van anderen, en een elders bedachte innovatie adopteren. Dit betekent dat een adoptieproces getypeerd kan worden als een leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) leert van de kennis over en ervaringen met een interorganisationele innovatie die andere (sets van) organisaties hebben opgedaan (zie ook Wolman & Page, 2002: 479). In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

## **3.4 Adoptie als leerproces**

### **3.4.1 Het concept leren**

Leren kan omschreven worden als “een proces waarin een (set van) organisatie(s) probeert haar handelingen te verbeteren door nieuwe kennis, inzichten en ervaringen te verkrijgen” (Hall, 1993: 278). Uit deze omschrijving blijkt dat er drie vormen van leren kunnen worden onderscheiden: het verkrijgen van nieuwe kennis, inzichten en vaardigheden. In de praktijk zijn deze drie vormen van leren sterk met elkaar verweven (Jolly, 2003: 19-20). Een (set van) organisatie(s) die experimenteert met een innovatie in de vorm van deelname aan een simulatie doet bijvoorbeeld tegelijkertijd kennis, inzichten en ervaringen op. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen expliciet en impliciet leren (Hall, 1993: 278). Van *expliciet* leren is sprake wanneer actief en bewust wordt geleerd, bijvoorbeeld door een evaluatieonderzoek uit te voeren. Van *impliciet* leren is sprake wanneer

onbewust en gaandeweg wordt geleerd, bijvoorbeeld door ervaringen op te doen tijdens de implementatie van een interorganisationale innovatie.

Leren vindt gedurende het gehele adoptieproces – zowel expliciet als impliciet – plaats. Een (set van) organisatie(s) leert bijvoorbeeld eerst over het bestaan en de populariteit van een innovatie tijdens een congres. Vervolgens leert zij, bijvoorbeeld via vaktijdschriften en werkbezoeken, van de kennis over en ervaringen met de interorganisationale innovatie die andere (sets van) organisaties hebben opgedaan. Hierdoor kan de (set van) organisatie(s) de onzekerheid en ambiguïteit die de nieuwe praktijk met zich meebrengt reduceren en een beter adoptiebesluit nemen (Rogers, 2003: 6). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Tot slot leert de (set van) organisatie(s) tijdens de implementatiefase door zelf ervaring op te doen met de innovatie en deze ervaringen bijvoorbeeld tijdens bijeenkomsten uit te wisselen met andere (sets van) organisaties. Op basis hiervan kan de (set van) organisatie(s) de interorganisationale innovatie eventueel aanpassen. Overigens blijkt uit de vorige paragraaf dat adoptie – en daarmee ook leren – in de praktijk geen lineair, maar een dynamisch proces is dat een (set van) organisatie(s) steeds opnieuw doorloopt (van der Knaap, 1997).

In paragraaf 3.3.1 is aangegeven dat bij interorganisationale innovaties het adoptieproces op twee niveaus wordt doorlopen, op organisationeel niveau en op interorganisationeel niveau. Dit betekent dat ook op beide niveaus een leerproces plaatsvindt. Van leren op organisationeel niveau is bijvoorbeeld sprake wanneer een schooldirecteur tijdens een vergadering leert van de ervaringen die een andere schooldirecteur heeft opgedaan met een interorganisationale innovatie, zoals de eerder genoemde Brede School. Van leren op interorganisationeel niveau is bijvoorbeeld sprake wanneer de verschillende organisaties die willen gaan samenwerken in een Brede School gezamenlijk op werkbezoek gaan bij een bestaande Brede School om te leren van de ervaringen die daar zijn opgedaan. In de praktijk lopen de twee niveaus waarop geleerd kan worden door elkaar heen en beïnvloeden zij elkaar, bijvoorbeeld wanneer de zojuist genoemde schooldirecteur de kennis die is opgedaan tijdens het werkbezoek terugkoppelt naar zijn collega-directeur.

Een leerproces – oftewel het verkrijgen van nieuwe kennis, inzichten en vaardigheden – kan leiden tot een verbetering in het denken en/of het doen van een (set van) organisatie(s) (Dekker & Hansén, 2004; van der Knaap, 1997). Van een verbetering in het denken is sprake wanneer een (set van) organisatie(s) door een leerproces tot nieuwe inzichten is gekomen, bijvoorbeeld doordat zij tijdens een congres heeft geleerd dat met een innovatie verschillende doelen kunnen worden bereikt. Van een verbetering in het doen is sprake wanneer deze nieuwe inzichten ook hebben geleid tot structurele aanpassingen in het gedrag van de (set van) organisatie(s), bijvoorbeeld doordat de (set van) organisatie(s) de interorganisationale innovatie daadwerkelijk heeft geadopteerd om een van de gepresenteerde doelen te bereiken.

Tot slot kan leren tot verschillende gradaties van veranderingen leiden. Hall (1993: 278-281) maakt een onderscheid tussen eerste, tweede en derde orde veranderingen.<sup>15</sup> Bij een verandering van de *eerste* orde is sprake van een bijstelling van de bestaande beleidsinstrumenten. De instrumenten en doelstellingen van het beleid staan bij dit type verandering niet ter discussie. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van de rijksbijdrage die gemeen-

---

<sup>15</sup> Argyris en Schön (1978) spreken bij veranderingen van de eerste en tweede orde van 'single loop' leren en bij een verandering van de derde orde van 'double loop' leren.

ten krijgen voor het realiseren van voorschoolse educatie,<sup>16</sup> zodat zij het bereik en de kwaliteit van deze onderwijsvorm kunnen vergroten. Oftewel, een bestaand beleidsinstrument – het subsidiëren van voorschoolse educatie – wordt aangepast om een bestaand doel, namelijk het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen, beter te kunnen bereiken.

Bij een verandering van de *tweede* orde worden de bestaande beleidinstrumenten vervangen door nieuwe beleidsinstrumenten. Ook bij dit type verandering staan de doelstellingen van het beleid en de gestelde prioriteiten niet ter discussie. Een voorbeeld hiervan is de invoering van het zogenaamde verzuimregister, een landelijk digitaal loket waar scholen spijbelgedrag van leerlingen kunnen melden en de verantwoordelijke leerplichtambtenaren automatisch worden geïnformeerd. Anders gezegd, er wordt een nieuw beleidsinstrument – een digitaal register – geïntroduceerd om een bestaand doel, namelijk het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters, beter te kunnen realiseren.

Bij een verandering van de *derde* orde worden de doelstellingen van het beleid en de veronderstellingen achter het beleid wel fundamenteel ter discussie gesteld. Er is sprake van een paradigmawisseling, waaraan vaak een strijd tussen ideeën en macht ten grondslag ligt. Een voorbeeld hiervan is de introductie van vraagsturing in de zorg. De rol van de zorgvrager bij de financiering en de organisatie van de gezondheidszorg wordt hiermee vergroot, bijvoorbeeld door cliënten een persoonsgebonden budget te geven. Anders gezegd, de bestaande veronderstelling dat zorgaanbieders en zorgverzekeraars over de inkoop van zorg gaan, wordt vervangen door de veronderstelling dat een patiënt zelf moet kunnen bepalen welke zorg hij bij wie wil inkopen.

De interorganisationale innovaties die in dit onderzoek centraal staan – in het bijzonder de Brede School en het Veiligheidshuis – kunnen vaak getypeerd worden als veranderingen van de derde orde. Zij zijn namelijk gebaseerd op de nieuwe veronderstelling dat de oplossing van maatschappelijke vraagstukken – zoals het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid, voortijdig schoolverlaten of onderwijsachterstanden – om intensieve inhoudelijke samenwerking tussen de betrokken organisaties vraagt. Deze samenwerking leidt tot (een combinatie van) nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties, en heeft *ingrijpende* consequenties voor bijvoorbeeld de werkwijze en financiering van zowel de individuele organisaties als de set van organisaties als geheel (zie ook paragraaf 2.3 en Termeer, 2006). Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van één pedagogische visie voor alle partijen die zich in een wijk of gemeente met opgroeiende kinderen bezighouden. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.1 en paragraaf 2.4 is een ingrijpende innovatie vaak het resultaat van een aantal meer of minder ingrijpende, en onderling verbonden inventies en innovaties. Zo bouwt de Brede School voort op de Verlengde Schooldag, een innovatie waarbij het onderwijs samen met instellingen op het gebied van sport en cultuur na schooltijd activiteiten aanbiedt aan kansarme kinderen (zie ook hoofdstuk 6).

### 3.4.2 Twee benaderingen van leren

In de wetenschappelijke literatuur over organisationeel leren worden twee benaderingen van leren onderscheiden: de systeembenadering en de constructivistische benadering

---

<sup>16</sup> Voorschoolse educatie is gericht op het bijscholen van jonge kinderen op de peuterspeelzaal en in de kinderopvang die een (taal)achterstand hebben.

(Ford & Ogilvie, 1996; Jolly, 2003; van der Knaap, 1997). Beide benaderingen worden hieronder kort toegelicht.

### **De systeembenadering**

De systeembenadering van leren is gebaseerd op inzichten uit de communicatiewetenschappen en de cybernetica. De kern van deze benadering is dat een (set van) organisatie(s) die overweegt een interorganisationele innovatie te adopteren, *onzeker* is over de toegevoegde waarde en de mogelijke consequenties van de innovatie (Ford & Ogilvie, 1996). Door te leren kan deze onzekerheid gereduceerd worden en kan de (set van) organisatie(s) een beter adoptiebesluit nemen. Leren vindt plaats door de overdracht van *objectieve* informatie van een zender – bijvoorbeeld een kenniscentrum of een website – naar een ontvanger, oftewel een (set van) organisatie(s) (van der Knaap, 1997). In dit *lineaire* communicatieproces krijgt de (set van) organisatie(s) positieve en negatieve feedback over de toegevoegde waarde en de mogelijke consequenties van de innovatie, op basis waarvan zij een beter adoptiebesluit kan nemen (van der Knaap, 1997). Overigens is feedback wel een *noodzakelijke*, maar geen *voldoende* voorwaarde voor leren. Een (set van) organisatie(s) kan bijvoorbeeld onjuiste conclusies uit de feedback trekken, waardoor zij niet leert.

In de systeembenadering van leren staat informatieoverdracht centraal. Uit de literatuur (van der Knaap, 1997; Jolly, 2003) blijkt dat de oorzaken van gebrekkig leren dan ook vooral worden gezocht in problemen bij de overdracht van informatie. Zo kan er sprake zijn van een beperkte informatieverwerkingscapaciteit bij de ontvanger van de informatie, bijvoorbeeld wanneer een (set van) organisatie(s) niet weet hoe zij de informatie moet vertalen naar haar eigen, lokale situatie. Daarnaast kan er sprake zijn van ruis – bijvoorbeeld doordat de zender en de ontvanger verschillende definities van een begrip hanteren – waardoor informatie niet goed ontvangen of begrepen wordt. Binnen deze benadering ligt daarom veel nadruk op het vormgeven van betrouwbare informatiekkanalen en het overdragen van betrouwbare informatie. Een kenniscentrum kan er bijvoorbeeld voor kiezen alleen *gedegen* onderzoeksrapporten over de effecten van een innovatie op zijn website te plaatsen.

### **De constructivistische benadering**

De constructivistische benadering van leren is gebaseerd op inzichten uit het sociaal-constructivisme. De kern van deze benadering is dat een (set van) organisatie(s) die overweegt een interorganisationele innovatie te adopteren, wordt geconfronteerd met *ambigüiteit*. In deze visie is een innovatie namelijk een sociale constructie (Ford & Ogilvie, 1996; Termeer, 2006; Weick, 1979). Dit betekent dat een (set van) organisatie(s) betekenis(sen) aan de innovatie moet geven. Zij doet dit door met andere actoren – zoals (sets van) organisaties die de innovatie hebben geadopteerd en kenniscentra – te communiceren over de mogelijke betekenissen van de innovatie. In dit *wederzijdse* communicatieproces wisselen de (sets van) organisaties de verschillende, soms zelfs concurrerende, betekenissen uit die zij aan de interorganisationele innovatie toekennen, en proberen zij een *gezamenlijke* betekenis aan de innovatie te geven (van der Knaap, 1997; Termeer, 2006; Weick, 1979).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Wanneer (sets van) organisaties in interactie met elkaar gedeelde betekenissen ontwikkelen, ontstaan volgens Termeer (1993, 2006) zogenaamde configuraties. Anders gezegd, een configuratie bestaat uit een *sociale* structuur, die wordt gevormd door stabiele interactiepatronen en overeengekomen interactieregels, en een *cognitieve* structuur, oftewel gedeelde betekenissen.

Anders gezegd, leren is in deze benadering een sociaal en contextgebonden, en daarmee lokaal en situationeel bepaald, proces (Brown & Duguid, 2000).

In de constructivistische benadering van leren ligt de nadruk op wederzijdse communicatie en gezamenlijke betekenisgeving. Uit de literatuur blijkt dat er een aantal voorwaarden is voor effectieve communicatie en gezamenlijke betekenisgeving. Zo is het belangrijk dat de betrokken (sets van) organisaties elkaars taal spreken en een gedeeld referentiekader – bijvoorbeeld gedeelde normen, waarden en behoeften – hebben, of ontwikkelen (Weick, 1979). Ook wordt benadrukt dat het belangrijk is dat een (set van) organisatie(s) kennismaakt met de vele mogelijke betekenissen die aan een innovatie kunnen worden toegekend, bijvoorbeeld door congressen over de innovatie te bezoeken, op werkbezoek te gaan bij (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd en te participeren in allerlei netwerken (Termeer, 2006).

In dit onderzoek ligt het accent op de constructivistische benadering van leren. Er is gebruik gemaakt van inzichten uit deze visie, zonder echter het onderzoek vanuit een constructivistische of interpretatieve wetenschapsopvatting uit te voeren. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 wordt het openbaar bestuur gekenmerkt door waardenpluriformiteit. Deze waardenpluriformiteit is het resultaat van de vier verschillende rationaliteiten die in het openbaar bestuur een rol spelen: de wetenschappelijke, de economische, de politieke en de juridische rationaliteit. Deze rationaliteiten leiden tot verschillende, en soms conflicterende waarden, en daarmee beelden en beoordelingen van beleidsproblemen en innovatieve oplossingen. Deze ambiguïteit kan gereduceerd worden door communicatie en gezamenlijke betekenisgeving. Anders gezegd, adoptie kan getypeerd worden als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) – zowel op organisationeel als op interorganisationeel niveau – verschillende betekenissen toekent aan een interorganisationele innovatie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen betekenissen: een functionele betekenis, een politieke betekenis en een institutionele betekenis. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

## **3.5 Adoptie als betekenisgeving**

### **3.5.1 Drie benaderingen van adoptie**

In de vorige paragraaf is aangegeven dat adoptie getypeerd kan worden als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) betekenissen aan een interorganisationele innovatie toekent. Er worden in de wetenschappelijke literatuur over de verspreiding van (nieuwe) ideeën en praktijken drie benaderingen onderscheiden ten aanzien van de wijze waarop een (set van) organisatie(s) betekenissen geeft aan een innovatie: de functionele benadering, de politieke benadering en de institutionele benadering (Abrahamson, 1991; Korteland & Bekkers, 2008; Lodge, 2003; Pollitt, 2002; Radaelli, 2000). De drie benaderingen worden hieronder kort toegelicht.

## De functionele benadering

De functionele benadering van adoptie is te vinden in de literatuur over de diffusie en adoptie van innovaties<sup>18</sup> (Berry, 1994; Berry & Berry, 1990; Gray, 1973; Mohr, 1969; Rogers, 2003; Savage, 1985; Strang & Soule, 1998; Walker, 1969; Wejnert, 2002; Zaltman e.a., 1973). Daarnaast staat de functionele benadering centraal in de literatuur over de overdracht van beleid en het trekken van lessen (Bennett, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Rose, 1991; Stone, 1999). De kern van deze benadering is dat een (set van) organisatie(s) zich bij de adoptie van een innovatie laat leiden door de zogenaamde 'logica van consequentie'. Dit betekent dat zij haar adoptiebeslissing baseert op een rationele afweging van de kosten en baten van de innovatie, en van eventuele alternatieven (March, 1994; March & Olsen, 1989; Rogers, 2003). Een innovatie wordt daarbij met name beoordeeld op haar *economische* kosten en baten, oftewel de mate waarin zij kan bijdragen aan de effectieve en efficiënte oplossing van een maatschappelijk probleem (Korteland & Bekkers, 2008; Rogers, 2003). Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat een (set van) organisatie(s) zeker is van haar doelen, en van de mate waarin de innovatie kan bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Een andere veronderstelling is dat een (set van) organisatie(s) zich bij haar adoptiebesluit slechts in beperkte mate laat beïnvloeden door haar omgeving (Pollitt, 2002).

In de functionele benadering zijn economische of functionele voordelen een *noodzakelijke* voorwaarde voor de adoptie van een innovatie (Greenhalgh e.a., 2004: 13). Onderzoek laat zien dat deze benadering een verklaring biedt voor de adoptie van vele innovaties in zowel de private als de publieke sector (zie bijvoorbeeld Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003). De benadering biedt echter geen verklaring voor de *adoptie* van innovaties die *geen* economische voordelen hebben, of voor de *verwerping* van innovaties die *wel* functionele voordelen bieden (Abrahamson, 1991: 587; Pollitt, 2002: 483). Dit betekent dat een (set van) organisatie(s) zich bij de adoptie van een interorganisatiele innovatie niet alleen laat leiden door de logica van consequentie, en dat zij haar adoptiebesluit niet alleen baseert op de economische waarde van de innovatie (Pollitt, 2002: 482). Dit geldt in het bijzonder voor (sets van) organisaties in de publieke sector. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 en paragraaf 3.4.2 wordt het openbaar bestuur gekenmerkt door waardenpluriformiteit. Hierdoor spelen bij de beoordeling van een innovatie niet alleen economische waarden als effectiviteit en efficiëntie een rol, maar ook politieke en sociale waarden als legitimiteit en rechtszekerheid (Greenhalgh e.a., 2004; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002; Ringeling, 2004). Deze politieke en sociale waarde van een innovatie staan centraal in de politieke en de institutionele benadering van adoptie.

## De politieke benadering

De politieke benadering van adoptie is te vinden in de literatuur over beleidsdynamiek en agendavorming (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Daarbij biedt in het bijzonder het zogenaamde Stromenmodel van Kingdon (1995) een aantal interessante inzichten voor dit onderzoek. Het uitgangspunt van dit model is dat in het openbaar bestuur drie stromen kunnen worden onderscheiden: een stroom van problemen, een stroom van partijen en een stroom

---

<sup>18</sup> Er is vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines onderzoek gedaan naar de diffusie en adoptie van innovaties, zoals de economie, de sociologie en de communicatiewetenschappen. Voor een overzicht van deze disciplines en hun belangrijkste bijdragen wordt verwezen naar Greenhalgh e.a. (2004) en Rogers (2003).

van (innovatieve) oplossingen. De stroom van *problemen* bestaat uit maatschappelijke ontwikkelingen die door bijvoorbeeld burgers, belangenorganisaties of ambtenaren naar voren worden gebracht als onderwerpen die om een oplossing vragen. Deze problemen strijden om de aandacht van de politici en ambtenaren uit de stroom van *partijen*. De stroom van *oplossingen* tot slot bestaat uit (nieuwe) ideeën die door bijvoorbeeld deskundigen, ambtenaren en belangengroepen onder de aandacht worden gebracht als instrument om bepaalde problemen aan te pakken. Kingdon (1995) stelt dat een innovatie zal worden geadopteerd op het moment dat de drie stromen bij elkaar komen, dat wil zeggen wanneer politieke beslissers er van overtuigd zijn dat een bepaald maatschappelijk vraagstuk kan worden opgelost met behulp van de betreffende innovatie. Hij noemt dit moment een 'beleidsvenster'.

De kern van de politieke benadering van adoptie is dat een (set van) organisatie(s) zich bij de adoptie van een innovatie laat leiden door de zogenaamde 'logica van gepastheid'. Dit betekent dat een (set van) organisatie(s) haar adoptiebeslissing baseert op wat zij denkt dat gepast is in een bepaalde situatie (March, 1994; March & Olsen, 1989). Anders gezegd, de *omgeving* waarin een (set van) organisatie(s) opereert, heeft een belangrijke invloed op adoptiebeslissing van een (set van) organisatie(s) (Abrahamson, 1991; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002). Een (set van) organisatie(s) zal een innovatie volgens deze benadering adopteren als zij hiermee aan haar omgeving – bijvoorbeeld burgers, andere (sets van) organisatie(s) en de Rijksoverheid – kan laten zien dat zij in staat is tijdig en passend te reageren op een politiek en maatschappelijk vraagstuk. Een innovatie wordt dus met name beoordeeld op haar *politieke* waarde, oftewel de mate waarin zij kan bijdragen aan de legitimiteit van de (set van) organisatie(s) (Korteland & Bekkers, 2008; March & Olsen, 1989).

### **De institutionele benadering**

De institutionele benadering van adoptie is te vinden in de literatuur over het institutionanisme (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; March & Olsen, 1989; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001). Deze benadering gaat er, net als de politieke benadering, vanuit dat een (set van) organisatie(s) zich bij de adoptie van een innovatie laat leiden door de zogenaamde 'logica van gepastheid', en dat de omgeving waarin een (set van) organisatie(s) opereert een belangrijke invloed heeft op het adoptiebesluit van de (set van) organisatie(s) (March, 1994; March & Olsen, 1989; Pollitt, 2002). Een innovatie wordt ook in deze benadering beoordeeld op de mate waarin zij kan bijdragen aan de legitimiteit van de (set van) organisatie(s). De nadruk ligt daarbij echter niet op de politieke, maar op de *sociale* waarde van de innovatie, oftewel op de mate van druk die de omgeving uitoefent op de (set van) organisatie(s) om de innovatie te adopteren, of te verwerpen (Greenhalgh e.a., 2004; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002).

Een belangrijk uitgangspunt van de institutionele benadering is dat een (set van) organisatie(s) onzeker is over haar doelen, en over de mate waarin een innovatie kan bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Zij conformeert zich daarom aan de normen en waarden die in haar omgeving gelden (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Tolbert & Zucker, 1983).<sup>19</sup> DiMaggio en Powell (1983, 1991) noemen dit 'isomorfisme'. Zij maken een ana-

---

<sup>19</sup> Meyer en Rowan (1977) stellen dat in de praktijk soms sprake is van *symbolische* in plaats van *feitelijke* adoptie. (Sets van) organisaties proberen hun legitimiteit te behouden door het creëren en organiseren van mythen, verhalen en ceremoniële activiteiten, bijvoorbeeld over de adoptie van een innovatie. Van Twist



lytisch onderscheid tussen drie vormen van isomorfisme: gedwongen isomorfisme, nabootsend isomorfisme en normatief isomorfisme (zie ook Mizruchi & Fein, 1999). Van *gedwongen* isomorfisme is sprake wanneer een (set van) organisatie(s) door andere actoren – zoals de Rijksoverheid of andere (sets van) organisaties – onder druk wordt gezet een innovatie te adopteren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele druk. Bij formele druk wordt de adoptie van een innovatie bijvoorbeeld vastgelegd in wet- en regelgeving, of gekoppeld aan het verkrijgen van een subsidie. Bij informele druk wordt de adoptie van een innovatie gepresenteerd als *de* manier om een maatschappelijk probleem aan te pakken.

Van *nabootsend* isomorfisme is sprake wanneer een (set van) organisatie(s) het adoptiebesluit van een andere (set van) organisatie(s) kopieert. Zij kan ervoor kiezen een innovatie te adopteren die reeds door vele (sets van) organisaties is geadopteerd of die al succesvol is gebleken, of ze kan het adoptiebesluit van een (set van) organisatie(s) kopiëren die bepaalde kenmerken heeft, zoals veel aanzien of een innovatief imago (Haunschild & Miner, 1997). Een innovatie kan *impliciet* worden overgenomen, bijvoorbeeld doordat een nieuwe medewerker zijn eerder opgedane ervaringen met de innovatie heeft meegenomen en ingebracht, of *expliciet* worden gekopieerd, bijvoorbeeld doordat een (set van) organisatie(s) een adviesbureau inhuurt dat de innovatie ook in andere gemeenten of regio's heeft ingevoerd.

Van *normatief* isomorfisme is sprake wanneer een (set van) organisatie(s) een innovatie adopteert om zich te conformeren aan de geldende norm. Bij het ontwikkelen en verspreiden van normen spelen intermediaire organisaties – zoals brancheorganisaties of kennisinstituten – en netwerken een belangrijke rol (zie ook hoofdstuk 4).

Uit het voorgaande blijkt dat de drie benaderingen van adoptie de adoptie van een innovatie door een (set van) organisatie(s) op verschillende wijzen beschrijven en verklaren. Dit betekent niet dat zij elkaar helemaal uitsluiten (Dolowitz & Marsh, 2000: 16; Pollitt, 2002: 483; Radaelli, 2000: 39). De functionele benadering erkent bijvoorbeeld dat het verbeteren van de status van een (set van) organisatie(s) een *extra* functie van een innovatie – en daarmee een *aanvullende* reden voor adoptie – kan zijn (Rogers, 2003). Het uitgangspunt van deze benadering is echter dat het adoptiebesluit van een (set van) organisatie(s) uiteindelijk en *vooral* wordt bepaald door de economische waarde van een innovatie. Daarnaast is binnen de functionele benadering bijvoorbeeld aandacht voor het feit dat de rationaliteit van een (set van) organisatie(s) in de praktijk meestal beperkt is (Radaelli, 2000; Rogers, 2003).

De institutionele benadering erkent vervolgens dat de economische waarde van een innovatie een belangrijke reden kan zijn voor een (set van) organisatie(s) om haar te kopiëren van een andere (set van) organisatie(s), oftewel voor nabootsend isomorfisme (Haunschild & Miner, 1997; Radaelli, 2000). Anders gezegd, binnen deze benadering is aandacht voor het feit dat een (set van) organisatie(s) een innovatie niet alleen kan kopiëren om haar legitimiteit te vergroten, maar ook om haar prestaties te verbeteren. Daarnaast accepteert deze benadering dat het conformeren aan een norm ook een bewuste, rationele keuze van een (set van) organisatie(s) kan zijn, omdat dit een economisch voordeel oplevert, bijvoorbeeld een subsidie (Radaelli, 2000).

---

(1994) voegt hieraan toe dat bij (de adoptie van) veel innovaties sprake is van *verbale* vernieuwing, oftewel het anders benoemen en benaderen van maatschappelijke vraagstukken en mogelijke oplossingen.

Tot slot erkent zowel de politieke als de institutionele benadering dat het gedrag van (sets van) organisaties vooral wordt *geleid* door de ‘logica van gepastheid’, maar dat zij hun gedrag veelal *verklaren* en *rechtvaardigen* in termen van de ‘logica van consequentie’ (March & Olsen, 1989: 162). Anders gezegd, (sets van) organisaties hebben de neiging hun – veelal niet rationele – gedrag achteraf te rationaliseren.

### 3.5.2 Drie typen betekenissen

In de vorige paragraaf zijn drie benaderingen van adoptie beschreven: de functionele benadering, de politieke benadering en de institutionele benadering. Deze drie benaderingen verschillen in de wijze waarop een (set van) organisatie(s) betekenissen geeft aan een innovatie. Bovendien duiden zij de waarde of betekenis van een interorganisationele innovatie verschillend. In de functionele benadering wordt gesproken over de *functie* van een innovatie, in de politieke benadering over het *maatschappelijke belang* van een innovatie, en in de institutionele benadering over de *druk* die wordt ervaren om een innovatie te adopteren. Met andere woorden, de drie benaderingen kunnen getypeerd worden als verschillende lenzen waardoor een (set van) organisatie(s) naar een interorganisationele innovatie kijkt.

In dit onderzoek worden de drie benaderingen van adoptie gecombineerd en is aandacht voor de *verschillende* betekenissen die een (set van) organisatie(s) kan toekennen aan een innovatie in de publieke sector, en voor de wisselwerking tussen deze betekenissen. Het uitgangspunt dat in dit onderzoek wordt gehanteerd, is dat de omgeving van een (set van) organisatie(s) getypeerd kan worden als een *reservoir* van betekenissen (Korteland & Bekkers, 2008; Silverman, 1971). Zoals aangegeven in paragraaf 3.4.2 kent een (set van) organisatie(s) betekenissen toe aan een innovatie door te communiceren met andere actoren – zoals (sets van) organisaties die de innovatie hebben geadopteerd en kenniscentra – over de mogelijke betekenissen van de innovatie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen betekenissen: de functionele betekenis, de politieke betekenis en de institutionele betekenis. Deze betekenissen verwijzen naar drie typen vragen die een (set van) organisatie(s) zichzelf – en andere actoren – stelt wanneer zij overweegt een interorganisationele innovatie in de publieke sector te adopteren (zie figuur 3.1) (Hemerijck, 2003; Korteland & Bekkers, 2008).

**De functionele betekenis – werkt het?**

De functionele betekenis verwijst naar de *functie* die aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie de effectiviteit en/of efficiëntie van een (set van) organisatie(s) kan vergroten.

**De politieke betekenis – past het?**

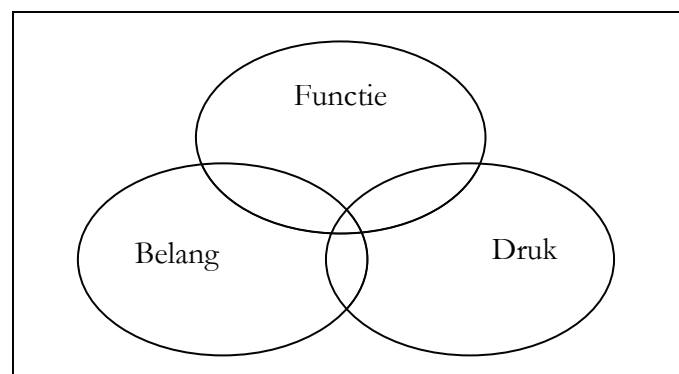
De politieke betekenis verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie een passend antwoord kan bieden op een maatschappelijk vraagstuk waarmee een (set van) organisatie(s) wordt geconfronteerd.

**De institutionele betekenis – moet het?**

De institutionele betekenis verwijst naar de *druk* die aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) zich met een innovatie kan conformeren aan een geldende norm.

Figuur 3.1 Drie typen betekenissen

Door de betekenissen die (sets van) organisaties aan een interorganisationale innovatie hebben toegekend te onderzoeken, wordt niet alleen inzicht verkregen in de vraag *hoe* de innovatie zich heeft verspreid, maar ook in de vraag om welke *reden* de innovatie is geadopteerd, of verworpen. De drie betekenissen kunnen overigens alleen in analytische zin worden onderscheiden, want in de praktijk zijn zij, net als de drie benaderingen van adoptie, met elkaar verweven en beïnvloeden zij elkaar (zie figuur 3.2). Zo kan de druk die een (set van) organisatie(s) ervaart om een innovatie te adopteren, toenemen wanneer de innovatie een duidelijk economisch voordeel blijkt te bieden.



Figuur 3.2 Reservoir van betekenissen

In paragraaf 3.4 is adoptie omschreven als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) betekenissen toekent aan een interorganisationale innovatie. In paragraaf 3.5 zijn vervolgens op basis van drie benaderingen van adoptie drie typen betekenissen onderscheiden die aan een interorganisationale innovatie in de publieke sector worden toegekend: een functionele betekenis, een politieke betekenis en een institutionele betekenis. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.1 vindt de adoptie van interorganisationale innovaties, en daarmee ook leren en het toekennen van betekenissen, op twee niveaus plaats – op organisationeel niveau en op interorganisationeel niveau – en beïnvloeden deze niveaus elkaar.

Uit paragraaf 3.3.2 blijkt bovendien dat adoptie, en daarmee betekenisgeving, een *doorlopend* proces is. Een (set van) organisatie(s) geeft het gehele adoptieproces steeds weer betekenissen aan een interorganisationale innovatie. Anders gezegd, de betekenis die aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend en het belang dat aan de betekenis wordt gehecht, kunnen gedurende het adoptieproces wijzigen. De functionele betekenis van een innovatie kan voor een (set van) organisatie(s) bijvoorbeeld de aanleiding vormen om te overwegen een innovatie te adopteren, terwijl het uiteindelijke adoptiebesluit vooral wordt bepaald door de politieke betekenis van de innovatie.

Deze verschuiving van betekenissen vindt niet alleen plaats *binnen* een (set van) organisatie(s), maar ook *tussen* (sets van) organisaties (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Meyer & Rowan, 1977). Uit een onderzoek van Tolbert en Zucker (1983) naar de adoptie van een nieuwe structuur voor gemeenten in de Verenigde Staten van Amerika in de periode 1880-1935 blijkt bijvoorbeeld dat bij gemeenten die de nieuwe structuur al vroeg adopteerden de 'logica van de consequentie' en de functionele betekenis van de innovatie een belangrijke rol speelden, want zij hoopten met de adoptie van de innovatie hun effectiviteit en efficiëntie te vergroten. Bij gemeenten die de nieuwe structuur pas later adopteerden, speelden daarentegen vooral de 'logica van de gepastheid' en de institutionele betekenis van de innovatie een belangrijke rol, omdat zij zich wilden conformeren aan de geldende norm, en met de adoptie van de innovatie hun legitimiteit wilden vergroten.

### 3.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de tweede deelvraag: hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd? De *diffusie* van een interorganisationale innovatie is in paragraaf 3.2 gedefinieerd als het proces waarin een innovatie zich in de tijd via communicatiekanalen verspreidt in een sociaal systeem. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de *externe* diffusie van een innovatie, oftewel de verspreiding van een innovatie van het ene sociale systeem naar het andere sociale systeem, en de *interne* diffusie van een innovatie, oftewel de verspreiding van een innovatie *binnen* een sociaal systeem.

Om het verloop van een diffusieproces te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. De *adoptie* van een interorganisationale innovatie is in paragraaf 3.3 omschreven als het proces dat een (set van) organisatie(s) doorloopt vanaf de eerste kennismaking met een innovatie tot aan het adoptiebesluit, en de implementatie en bevestiging van dit besluit. Daarbij is aangegeven dat dit onderzoek zich beperkt tot het eerste deel van het adoptieproces, namelijk het proces dat leidt tot een adoptiebesluit, oftewel het initiatieproces. Er is ook ingegaan op de consequenties van het interorganisationale karakter van veel innovaties in de publieke sector voor het verloop van dit proces. Bij de adoptie van een interorganisationale innovatie wordt een adoptieproces namelijk op organisationeel *en* op interorganisationeel niveau doorlopen, omdat zij niet alleen een *individueel* adoptiebesluit van de betrokken organisaties vergt, maar ook een *gezamenlijk* adoptiebesluit van de set van organisaties als geheel.

De adoptie van een interorganisationale innovatie kan worden beschouwd als het resultaat van een, meer of minder actieve, zoektocht van een (set van) organisatie(s) naar een nieuwe praktijk. Een adoptieproces is daarom in paragraaf 3.4 getypeerd als een *leerproces*, waarin een (set van) organisatie(s) leert van de kennis en ervaringen die andere (sets van) organisaties – zoals reeds bestaande samenwerkingsverbanden en kennisinstituten – met

de innovatie hebben opgedaan. Er is aangegeven dat de (sets van) organisaties in dit *wederszijdse* communicatie- en leerproces de verschillende, soms zelfs concurrerende, betekenissen uitwisselen die aan de interorganisationele innovatie kunnen worden toegekend, en dat zij proberen met elkaar *gezamenlijke* betekenissen aan de innovatie te geven. De omgeving van een (set van) organisatie(s) is dan ook getypeerd als een *reservoir* van betekenissen.

Op basis van inzichten uit de bestaande literatuur over de verspreiding van (nieuwe) ideeën en praktijken is in paragraaf 3.5 vervolgens een onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen die aan een interorganisationele innovatie in de publieke sector kunnen worden toegekend: een functionele betekenis, een politieke betekenis en een institutionele betekenis. Deze betekenissen verwijzen naar drie typen vragen die een (set van) organisatie(s) zichzelf, en andere (sets van) organisaties, stelt wanneer zij overweegt een innovatie te adopteren. De *functionele* betekenis – werkt het? – verwijst naar de *functie* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie de effectiviteit en/of efficiëntie van een (set van) organisatie(s) kan vergroten. De *politieke* betekenis – past het? – verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie een passend antwoord kan bieden op een maatschappelijk vraagstuk waarmee een (set van) organisatie(s) wordt geconfronteerd. De *institutionele* betekenis – moet het? – verwijst naar de *druk* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) zich met een innovatie kan conformeren aan een geldende norm.

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende actoren en factoren benoemd die de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties (ook) beïnvloeden. Daar gaat hoofdstuk 4 op in.



## 4 Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een adoptieproces getypeerd als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) – zowel op organisationeel als op interorganisatoneel niveau – verschillende betekenissen toekent aan een interorganisatonele innovatie. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen: een functionele, een politieke en een institutionele betekenis. Uit de in paragraaf 3.5 besproken literatuur over de verspreiding van (nieuwe) ideeën en praktijken blijkt dat dit organisationele en interorganisatonele proces van betekenisgeving door diverse actoren en factoren wordt beïnvloed. In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord: welke actoren en factoren worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van interorganisatonele innovaties in de publieke sector? Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van de interorganisatonele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 worden deze actoren en factoren besproken en wordt aangegeven hoe zij het interorganisatonele en het organisationele adoptieproces – in het bijzonder het initiatieproces<sup>20</sup> - van een (set van) organisatie(s), en daarmee de diffusie van een interorganisatonele innovatie, (kunnen) beïnvloeden. Tot slot wordt in paragraaf 4.6 een aantal kanttekeningen geplaatst bij de (invloed van de) in het hoofdstuk besproken actoren en factoren, en wordt een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van interorganisatonele innovaties in de publieke sector gepresenteerd.

### 4.2 De kenmerken van de interorganisatonele innovatie

De eerste categorie van factoren betreft de kenmerken van de interorganisatonele innovatie, zoals die gepercipieerd worden door de (set van) organisatie(s). Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de comptabiliteit, de complexiteit, de testbaarheid, de zichtbaarheid, de kneedbaarheid en de kosten van de interorganisatonele innovatie. Deze kenmerken staan met name centraal in de literatuur waarin een functionele benadering van adoptie wordt gehanteerd (Dolowitz & Marsh, 2000; Meyer & Goes, 1988; Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982; Zaltman e.a., 1973), maar ook in de literatuur waarin een politieke benadering van adoptie wordt gehanteerd, zijn een aantal van deze (f)actoren terug te vinden (Kingdon, 1995). Dit impliceert dat deze factoren zowel van invloed zijn op de functionele als de politieke betekenis die aan een innovatie wordt toegekend. Hieronder wordt toegelicht hoe de onderscheiden kenmerken van een interorganisatonele innovatie het interorganisatonele en organisationele adoptieproces van een (set van) organisatie(s), en daarmee de diffusie van de innovatie, (kunnen) beïnvloeden.

---

<sup>20</sup> Uit de literatuur (Greenhalgh e.a., 2004) blijkt dat veel van de (f)actoren die in dit hoofdstuk worden besproken ook van invloed zijn op het implementatieproces (zie paragraaf 3.3.2).

## Comptabiliteit

Een eerste kenmerk van een interorganisationale innovatie dat van invloed is op haar adoptie is de comptabiliteit van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin een interorganisationale innovatie voortbouwt op een eerder samenwerkingsverband. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.1 en paragraaf 3.4.1 bouwen sommige Brede Scholen bijvoorbeeld voort op een project Verlengde Schooldag, een innovatie waarbij het onderwijs samen met instellingen op het gebied van sport en cultuur na schooltijd activiteiten aanbiedt aan kansarme kinderen (zie ook hoofdstuk 6). Op organisationeel niveau verwijst de factor naar de mate waarin een interorganisationale innovatie verenigbaar is met de bestaande organisationele en professionele normen, waarden, behoeften en werkwijzen. In paragraaf 1.1 en paragraaf 3.4.1 is reeds toegelicht dat de adoptie van een interorganisationale innovatie *ingrijpende* consequenties heeft voor bijvoorbeeld de werkwijzen van de betrokken organisaties. Zo vergt de adoptie van een Jongerenloket dat organisaties de informatie die zij over een cliënt hebben met elkaar delen en vastleggen in een *gezamenlijk* registratiesysteem.

De verwachting is dat de factor comptabiliteit op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982) blijkt dat een (set van) organisatie(s) makkelijker betekenissen kan geven aan een interorganisationale innovatie wanneer zij al samenwerkt, omdat zij reeds heeft ervaren wat de betekenissen van samenwerking (kunnen) zijn. Bovendien zijn er in dat geval al intensieve relaties tussen de betrokken partijen (zie ook paragraaf 4.5).

Een (set van) organisatie(s) kan ook eerder en makkelijker betekenissen geven aan een innovatie wanneer zij past bij de bestaande organisationele en professionele normen, waarden, behoeften en werkwijzen, en daarmee bij het referentiekader van de (set van) organisatie(s). De kosten die de adoptie van de interorganisationale innovatie met zich meebrengt – in termen van tijd, geld en energie – zijn dan ook minder hoog. In de literatuur waarin een institutionele benadering van adoptie centraal staat, wordt dit ‘padafhankelijkheid’ genoemd (Pierson, 2000). Dit betekent dat de adoptie van een innovatie wordt beïnvloed door de bestaande structuur en cultuur van de (set van) organisatie(s), oftewel door de weg die men reeds is ingeslagen.

## Complexiteit

Een tweede kenmerk van een interorganisationale innovatie dat van invloed is op haar adoptie is de complexiteit van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin een interorganisationale innovatie lastig te begrijpen en/of te gebruiken is. De veronderstelling is dat de factor complexiteit een negatieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Dolowitz & Marsh, 2000; Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982) blijkt dat het voor een (set van) organisatie(s) moeilijker is om betekenissen te geven aan een innovatie die lastig te begrijpen is, bijvoorbeeld doordat inzicht in de werking van de innovatie specialistische kennis vereist, doordat het idee voor de innovatie nog onvoldoende concreet is, of doordat de reikwijdte van de consequenties van de innovatie groot is. Ook de perceptie dat een interorganisationale innovatie lastig te gebruiken is, kan de adoptie van de innovatie negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat het gebruik van de innovatie vraagt om specifieke vaardigheden of een nieuwe manier van werken. Soms kan de complexiteit van een interorganisationale innovatie worden gereduceerd door gebruik te maken van de kennis over en ervaringen met de



innovatie die andere (sets van) organisaties hebben opgedaan (zie ook paragraaf 4.3 en paragraaf 4.5).

### **Testbaarheid**

Een volgend kenmerk van een interorganisationele innovatie dat van invloed is op haar adoptie is de testbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin met een interorganisationele innovatie geëxperimenteerd kan worden, bijvoorbeeld door een pilot op te zetten of door deel te nemen aan een simulatie. Op organisationeel niveau verwijst de factor naar de mate waarin de individuele organisaties de deelname aan een samenwerkingsverband kunnen uitproberen, bijvoorbeeld door eerst op proef deel te nemen. De verwachting is dat de factor testbaarheid op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982) blijkt dat een (set van) organisatie(s) makkelijker betekenissen kan geven aan een interorganisationele innovatie wanneer zij met de innovatie kan experimenteren en de effecten van de innovatie zelf kan ervaren. Onderzoek laat zien dat de testbaarheid van een interorganisationele innovatie vooral van belang is voor (sets van) organisaties die een innovatie al vroeg adopteren (Rogers, 2003: 258). (Sets van) organisaties die een innovatie later adopteren, kunnen namelijk leren van de kennis over en ervaringen met de innovatie van andere (sets van) organisaties, en hebben daardoor minder behoefte om de innovatie zelf te testen.

### **Zichtbaarheid**

Een vierde kenmerk van een interorganisationele innovatie dat van invloed is op haar adoptie is de zichtbaarheid van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin een interorganisationele innovatie en haar effecten te zien zijn, bijvoorbeeld in vaktijdschriften, krantenartikelen of een evaluatieonderzoek. De veronderstelling is dat de factor zichtbaarheid een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie, omdat een (set van) organisatie(s) beter en makkelijker betekenissen aan een interorganisationele innovatie kan geven als de innovatie en haar effecten te zien zijn (Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982).

Uit een onderzoek van Korteland en Bekkers (2008) naar de diffusie van Sms-alert onder Nederlandse politiekorpsen blijkt dat de zichtbaarheid van een innovatie en haar effecten een belangrijke invloed kan hebben op de adoptie van een innovatie door een (set van) organisatie(s). Sms-alert is een door een Tilburgse politieagent bedacht communicatiesysteem, waarbij burgers via een Sms-bericht op hun mobiele telefoon door de politie worden geïnformeerd of ingeschakeld, bijvoorbeeld bij de vermissing van een kind (zie ook paragraaf 2.2.2). Sms-alert wordt in 2004 voor het eerst ingevoerd in de Tilburgse wijk Reeshof. Uit een evaluatie van deze pilot blijkt dat de innovatie een groot succes is. Zo zijn met behulp van Sms-alert een aantal vermiste kinderen teruggevonden en is een gestolen scooter opgespoord. De evaluatie laat zien dat de prestaties en het imago van de politie zijn verbeterd, dat na een half jaar al 2.400 wijkbewoners zich hebben aangemeld voor Sms-alert, en dat maar liefst 98% van de deelnemers vindt dat het project gecontinueerd moet worden. Deze successen van Sms-alert zijn duidelijk zichtbaar voor andere korpsen. De landelijke, regionale en lokale media besteden bijvoorbeeld veel aandacht aan Sms-alert. Bovendien bezoekt een door het korps Midden- en West-Brabant aangestelde projectleider diverse andere korpsen om hen te informeren over de betekenissen van Sms-alert. Deze zichtbaarheid van de innovatie en haar effecten leidt ertoe dat andere

korpsen kennismaken met de innovatie en makkelijker betekenissen kunnen geven aan Sms-alert. Gestimuleerd door een aantal politieke en maatschappelijke ontwikkelingen – zoals de nadruk die wordt gelegd op het verbeteren van de veiligheid(sgevoelens) van burgers en de prestaties van de Nederlandse politiekorpsen – willen andere korpsen het succes van Sms-alert kopiëren en adopteren zij de innovatie ook. Overigens blijkt uit dit voorbeeld dat de bedenker van een innovatie en de media een belangrijke rol kunnen spelen bij het zichtbaar maken van de betekenissen van een innovatie. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

### **Kneedbaarheid**

Een vijfde kenmerk van een interorganisationele innovatie dat van invloed is op haar adoptie is de kneedbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau omschreven worden als de mate waarin de inhoud en vorm van een interorganisationele innovatie aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de set van organisaties. Op organisationeel niveau verwijst de factor naar de mate waarin de inhoud en vorm van een interorganisationele innovatie aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de individuele organisaties. De verwachting is dat de factor kneedbaarheid op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Hays, 1996; Rogers, 2003) blijkt dat een (set van) organisatie(s) makkelijker eigen, lokale betekenissen kan geven aan een interorganisationele innovatie wanneer de innovatie kan worden aangepast aan de situatie en wensen van de (set van) organisatie(s). Bovendien kan de innovatie in dat geval beter worden afgestemd op de bestaande normen, waarden, behoeften en werkwijzen van de (set van) organisatie(s) (zie ook de factor comptabiliteit).

Er is door diverse auteurs onderzoek gedaan naar de vraag of er een relatie is tussen het tijdstip waarop een (set van) organisatie(s) een interorganisationele innovatie adopteert en de mate waarin een innovatie bij haar adoptie wordt aangepast aan de situatie en wensen van de (set van) organisatie(s). Sommige auteurs (Mooney & Lee, 1995; Rogers, 2003) stellen dat een innovatie vooral wordt aangepast door (sets van) organisaties die de innovatie op een later moment adopteren, omdat deze (sets van) organisaties kunnen leren van de ervaringen van (sets van) organisaties die de innovatie eerder hebben geadopteerd, en de innovatie op grond hiervan proberen te verbeteren. Westphal, Gulati en Shortell (1997) komen op basis van hun onderzoek naar de adoptie van een programma voor kwaliteitsmanagement door meer dan 2.700 Amerikaanse ziekenhuizen echter tot een andere conclusie. Zij laten zien dat ziekenhuizen die het programma al vroeg adopteerden dat vooral deden om hun eigen prestaties te verbeteren, en het programma daarom aanpasten aan hun eigen situatie en wensen, terwijl ziekenhuizen die de innovatie later adopteerden dat vooral deden om hun legitimiteit te vergroten, en zich daarom conformeerden aan de inmiddels geldende norm.

### **Kosten**

Een laatste kenmerk van een interorganisationele innovatie dat van invloed is op haar adoptie zijn de kosten van de innovatie. Daarbij gaat het om kosten in termen van tijd, geld en energie voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van een gezamenlijk activiteiten aanbod of het bijscholen van personeel, maar ook om sociale kosten, zoals het overwinnen van weerstand van bijvoorbeeld buurtbewoners (Wejnert, 2002: 301-302). Deze factor kan op interorganisationeel en op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin

de (set van) organisatie(s) incidenteel en structureel tijd, geld en energie moet investeren in de adoptie van een interorganisationale innovatie, en de mate waarin aan deze investeringen tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie. De veronderstelling is dat de factor kosten op beide niveaus een negatieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Kingdon, 1995; Rose, 1993; Wejnert, 2002; Welch & Thompson, 1980) blijkt dat het belangrijk is dat de kosten van een interorganisationale innovatie opwegen tegen de (functionele, politieke en institutionele) baten van de innovatie.

Uit een onderzoek van Korteland, Bekkers en Simons (2006) naar de diffusie en adoptie van het in paragraaf 1.1 besproken Jongerenloket blijkt dat hoge kosten de adoptie van een interorganisationale innovatie kunnen belemmeren, zeker wanneer de kosten de hulpbronnen van een (set van) organisatie(s) overstijgen (zie ook paragraaf 4.4). De gemeenteraad van één van de onderzochte gemeenten ging bijvoorbeeld – ondanks haar enthousiasme over de betekenissen van een Jongerenloket – pas overstag toen de innovatie budgetneutraal kon worden ingevoerd. Daarnaast laat het onderzoek zien dat de kans op adoptie toeneemt wanneer derden, zoals een provincie of ministerie, aan de kosten van de innovatie tegemoet komen, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie. Zo wilde men begin 2000 in Dordrecht, op dat moment de gemeente met de snelst stijgende jeugdwerkloosheid van Nederland, een Jongerenloket invoeren. Dit Jongerenloket – Route 23 genaamd – kon echter pas gerealiseerd worden toen men subsidies kreeg toegekend van de provincie Zuid-Holland en de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (InAxis).

In deze paragraaf zijn zes kenmerken van een interorganisationale innovatie in de publieke sector besproken die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van de innovatie. Deze kenmerken zijn in de praktijk echter niet strikt te scheiden (Clark, 1987; Rogers, 2003). Zo zijn de kosten van een interorganisationale innovatie mede afhankelijk van de mate waarin de innovatie aansluit bij de normen, waarden, behoeften en werkwijzen van een (set van) organisatie(s).

De diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie wordt daarnaast beïnvloed door de diffusiestrategie die een aantal betrokken actoren heeft ontwikkeld. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### **4.3 De kenmerken van de diffusiestrategie**

De tweede categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de diffusiestrategie, zoals die gepercipieerd worden door de (set van) organisaties. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de diffusiestrategieën van de bedenker(s) van de interorganisationale innovatie, van (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd, van intermediaire organisaties – zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus – en van de media. Aan deze (f)actoren wordt vooral aandacht besteed in de literatuur waarin een functionele benadering van adoptie centraal staat (Dolowitz & Marsh, 2000; Rogers, 2003), maar ook in de literatuur waarin een politieke of institutionele benadering van adoptie wordt gehanteerd, wordt een aantal van deze (f)actoren besproken (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Kingdon, 1995). Dit veronderstelt dat deze kenmerken niet alleen van invloed zijn op de functionele betekenis die aan een interorganisationale innovatie wordt gegeven, maar ook op de politieke en institutionele betekenis die aan de innovatie wordt toegekend. In het onderstaande wordt toegelicht hoe de onderscheiden kenmerken van de

diffusiestrategie het interorganisationele en organisationele adoptieproces van een (set van) organisatie(s), en daarmee de diffusie van een interorganisationele innovatie, (kunnen) beïnvloeden.

### **Bedenker(s) en (sets van) organisaties die de innovatie hebben geadopteerd**

De eerste actoren die de diffusie van een interorganisationele innovatie kunnen stimuleren, zijn de bedenker(s) van de innovatie en (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel en op organisationeel niveau naar de mate waarin deze (sets van) organisaties bereid en in staat zijn hun kennis over en ervaringen met de interorganisationele innovatie met andere (sets van) organisaties te delen. Zij kunnen dit doen door hun kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een presentatie op een congres te geven of de mogelijkheid te bieden om op werkbezoek te komen. De verwachting is dat de diffusiestrategieën van de bedenker(s) van een innovatie en van (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd op beide niveaus een positieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie.

Er wordt in de literatuur over de diffusie en adoptie van innovaties weinig aandacht besteed aan deze (f)actor (Frambach, 1993; Wolman & Page, 2002). Uit diverse onderzoeken (Downe, Hartley & Rashman, 2004; Rashman & Hartley, 2002) blijkt echter dat de bedenker(s) van een interorganisationele innovatie en (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd een belangrijke invloed kunnen hebben op de adoptie van een innovatie. Deze onderzoeken laten zien dat (sets van) organisaties eerder en beter kennis kunnen maken met en betekenissen kunnen geven aan een interorganisationele innovatie als zij kunnen leren van door andere (sets van) organisaties beschikbaar gestelde kennis en ervaringen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.4.2 geven (sets van) organisaties betekenissen aan een interorganisationele innovatie door te communiceren met andere actoren, zoals de bedenkers van de innovatie of (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd. Door met elkaar te communiceren over de mogelijke betekenissen van een interorganisationele innovatie kan een (set van) organisatie(s) een beter adoptiebesluit nemen.

Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het eerder besproken onderzoek van Korteland en Bekkers (2008) naar de diffusie van Sms-alert onder Nederlandse politiekorpsen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 heeft het politiekorps Midden- en West-Brabant een projectleider aangesteld die tot taak kreeg de adoptie van Sms-alert door andere korpsen te bevorderen. Deze projectleider trad op als ambassadeur van Sms-alert en heeft – mede gestimuleerd door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waaraan het dringende verzoek was gekoppeld de opgedane kennis en ervaringen met andere korpsen te delen – een diffusiestrategie ontwikkeld. Deze diffusiestrategie was niet alleen gericht op het beschikbaar stellen van kennis en ervaringen, bijvoorbeeld door een instructiefilm en een brochure te maken, maar ook op het faciliteren van communicatie- en leerprocessen. Zo heeft de projectleider diverse geïnteresseerde korpsen bezocht om een presentatie over Sms-alert te geven en ondersteuning te bieden bij de adoptie van de innovatie. Hierdoor konden deze korpsen beter kennismaken met Sms-alert en betekenissen geven aan de innovatie. Een van de korpsen waar de projectleider op bezoek is geweest, gaf bijvoorbeeld aan aanvankelijk te twijfelen over de functionele betekenis van Sms-alert, en daarmee over de adoptie van de innovatie, omdat men recentelijk zelf een

vergelijkbaar communicatiesysteem had ontwikkeld. Na een uitgebreid gesprek met de projectleider had het korps echter alsnog besloten om Sms-alert te adopteren, omdat de projectleider duidelijk had gemaakt dat de twee innovaties elkaar aanvulden en goed gecombineerd konden worden.

Uit een onderzoek van Korteland, Bekkers en Simons (2006) naar de diffusie en adoptie van een aantal innovaties in de publieke sector – waaronder Sms-alert en het in paragraaf 1.1 besproken Jongerenloket – blijkt dat de bedenker(s) van een interorganisationele innovatie en (sets van) organisaties die een innovatie al hebben geadopteerd vaak pas na verloop van tijd een diffusiestrategie ontwikkelen, meestal in reactie op verzoeken om informatie van andere (sets van) organisaties. Het onderzoek laat zien dat (sets van) organisaties wel bereid zijn hun kennis en ervaringen te delen, maar dat zij – bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan tijd en middelen, of omdat men denkt dat de innovatie een te lokaal karakter heeft – meestal niet direct een echte diffusiestrategie ontwikkelen. Een verzoek om informatie van een andere (set van) organisatie(s) vormt dan vaak de aanleiding om de opgedane kennis en ervaringen voor het eerst vast te leggen, bijvoorbeeld in een presentatie. Wanneer vervolgens de belangstelling voor de innovatie – van andere (sets van) organisaties, maar ook van de media – toeneemt, ontstaat de behoefte om de communicatie te stroomlijnen en te professionaliseren, bijvoorbeeld door één contactpersoon aan te wijzen of een brochure te ontwikkelen.

### **Intermediaire organisaties**

Een tweede groep van actoren die de diffusie van een interorganisationele innovatie kan stimuleren, zijn intermediaire organisaties, zoals ministeries, provincies, brancheorganisaties, kenniscentra en adviesbureaus. Zij kunnen worden getypeerd als intermediaire organisaties, omdat zij optreden als makelaar tussen (sets van) organisaties die kennis over en ervaringen met een interorganisationele innovatie hebben, en (sets van) organisaties die, meer of minder actief, informatie over een innovatie zoeken. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin intermediaire organisaties bereid en in staat zijn de door henzelf en door anderen opgedane kennis over en ervaringen met een innovatie te verzamelen, bewerken en verspreiden. Zij kunnen dit doen door deze kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een congres te organiseren, begeleiding te bieden of een ambassadeur in te zetten.

De veronderstelling is dat de diffusiestrategieën van intermediaire organisaties een positieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Rogers, 2003; Wolman & Page, 2002) blijkt dat (sets van) organisaties eerder en beter kennis kunnen maken met en betekenissen kunnen geven aan een interorganisationele innovatie wanneer zij kunnen leren van door intermediaire organisaties beschikbaar gestelde kennis en ervaringen. Zoals toegelicht bij de vorige (f)actor geven (sets van) organisaties namelijk betekenissen aan een innovatie door te communiceren met andere actoren, zoals intermediaire organisaties.

Stone (2000: 46) stelt dat intermediaire organisaties bij de verspreiding van innovatieve ideeën vier rollen kunnen vervullen. Allereerst kunnen zij fungeren als databank, doordat zij informatie over nieuwe praktijken beschikbaar stellen, bijvoorbeeld op hun website. Daarnaast kunnen zij de adoptie van innovaties actief promoten, bijvoorbeeld door ambassadeurs in te zetten. Ook kunnen ze verschillende (sets van) organisaties bij elkaar

brengen, bijvoorbeeld door een congres te organiseren. Tot slot kunnen ze expertise en begeleiding bieden.

Uit het eerder besproken onderzoek van Korteland, Bekkers en Simons (2006) naar de diffusie en adoptie van het Jongerenloket blijkt dat intermediaire organisaties een belangrijke rol hebben gespeeld bij de verspreiding van de interorganisatiele innovatie. Een eerst intermediaire organisatie die de diffusie van het Jongerenloket heeft gestimuleerd, is de eind 2003 opgezette Taskforce Jeugdwerkloosheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De opdracht van deze taskforce was het voortijdige schoolverlaten en de jeugdwerkloosheid in Nederland terug te dringen. De taskforce zag daarbij een belangrijke rol weggelegd voor het Jongerenloket. Zij heeft daarom haar eigen en door anderen opgedane kennis over en ervaringen met het Jongerenloket via haar website beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft zij zogenaamde leerateliers georganiseerd, waarbij (sets van) organisaties die overwogen een Jongerenloket op te zetten een werkbezoek konden brengen aan (sets van) organisaties die de innovatie al hadden geadopteerd, zodat zij de betekenissen van de innovatie zelf konden zien en ervaren. Een tweede intermediaire organisatie die de diffusie van het Jongerenloket heeft gestimuleerd, is RadarAdvies. Dit adviesbureau heeft bijvoorbeeld een Expertgroep Jongerenloket opgezet, waarin gemeenten die al een Jongerenloket hadden gerealiseerd hun kennis en ervaringen konden uitwisselen. Daarnaast heeft het bureau de invoering van een aantal Jongerenloketten begeleid en een handleiding geschreven over het opzetten van een Jongerenloket. Deze handleiding is door de Taskforce Jeugdwerkloosheid aan alle Nederlandse gemeenten toegezonden. Door de diffusiestrategieën van deze twee organisaties konden geïnteresseerde (set van) organisaties beter kennismaken met het Jongerenloket, konden zij beter betekenissen geven aan de innovatie, en konden zij een adoptiebesluit nemen.

## Media

De laatste actoren die de diffusie van een interorganisatiele innovatie kunnen stimuleren, zijn de media. Deze (f)actor verwijst op interorganisatieel niveau naar de mate waarin op de radio, de televisie en het internet, en in kranten en vaktijdschriften aandacht wordt besteed aan de interorganisatiele innovatie en haar successen. De verwachting is dat de media een positieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Wejnert, 2002) blijkt dat de media een belangrijke rol spelen bij het zichtbaar maken van een innovatie en haar betekenissen. Wanneer een interorganisatiele innovatie en haar betekenissen goed zichtbaar zijn in de media kan een (set van) organisatie(s) eerder en beter kennis maken met een innovatie en kan zij eerder en beter zien wat de betekenissen van de innovatie (kunnen) zijn (zie ook paragraaf 4.2).

De aandacht van de media kan toenemen wanneer de innovatie een prijs wint. De belangstelling van de media, maar ook van andere politiekorpsen, voor de eerder genoemde innovatie Sms-alert nam bijvoorbeeld toe nadat de innovatie de Johan Cloin vernieuwingsprijs van het korps Midden- en West-Brabant had gewonnen, en een eervolle vermelding had gekregen bij de uitreiking van de Hein Roethofprijs, een prijs van het ministerie van Justitie die tot doel heeft nationale bekendheid te geven aan succesvolle preventieprojecten (Korteland & Bekkers, 2008). Er werd bijvoorbeeld aandacht besteed aan het succes van Sms-alert in een aantal televisieprogramma's, zoals Tros Vermist, en er verschenen in diverse kranten en vaktijdschriften artikelen over Sms-alert. Mede door de innovatieprijzen kreeg Sms-alert nationale en internationale bekendheid en raakten andere

politiekorpsen nog meer geïnteresseerd in de innovatie. Kortom, het winnen van een prijs kan de media-aandacht voor een interorganisationale innovatie, en daarmee de diffusie van de innovatie, stimuleren (zie ook Mulgan & Albury, 2003).

In deze paragraaf is ingegaan op de invloed van de diffusiestrategieën van een aantal actoren op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie in de publieke sector. De besproken (f)actoren kunnen in de praktijk niet strikt worden gescheiden. Een intermediaire organisatie kan de bedenker van een innovatie bijvoorbeeld vragen op te treden als ambassadeur van de innovatie en een presentatie te geven op een congres.

Uit de literatuur (Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003) blijkt dat de *effectiviteit* van een diffusiestrategie, oftewel de mate waarin een diffusiestrategie daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie, onder andere afhankelijk is van de mate waarin de strategie is afgestemd op de situatie en behoeften van de (set van) organisatie(s) die overweegt de innovatie te adopteren. Wanneer de bedenker(s) van een innovatie in reactie op een verzoek om informatie een brochure toestuur, terwijl de betreffende (set van) organisatie(s) op werkbezoek had willen komen om de werking en de betekenissen van de innovatie zelf te kunnen zien en ervaren, zal de effectiviteit van de diffusiestrategie beperkt zijn. De effectiviteit van een diffusiestrategie is daarnaast afhankelijk van de mate waarin een (set van) organisatie(s) die overweegt een innovatie te adopteren zich kan identificeren met de (set van) organisatie(s) die haar kennis en ervaringen beschikbaar stelt (Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003). Wanneer (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, herkennen zij zichzelf in elkaar, en kunnen zij makkelijker communiceren en gezamenlijk betekenissen aan de innovatie geven (Bekkers, 2007; Weick, 1979) (zie ook paragraaf 3.4.2 en paragraaf 4.5).

De diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie wordt vervolgens beïnvloed door een aantal kenmerken van de samenwerkingspartners. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

#### **4.4 De kenmerken van de samenwerkingspartners**

De derde categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de samenwerkingspartners, zoals die gepercipieerd worden door de (set van) organisaties. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de omvang, de structuur en de strategische visie van de organisaties, en de aanwezigheid van sleutelfiguren in de organisaties. Deze (f)actoren zijn met name terug te vinden in de literatuur waarin een functionele benadering van adoptie wordt gehanteerd (Rogers, 2003), maar ook in de literatuur waarin een politieke of institutionele benadering van adoptie centraal staat, komt een aantal van deze (f)actoren terug (Kingdon, 1995; Scott, 2001). Dit impliceert dat deze kenmerken van invloed zijn op zowel de functionele, de politieke als de institutionele betekenis die aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend. Hieronder wordt toegelicht hoe de onderscheiden kenmerken van de samenwerkingspartners, die alleen op het organisationele niveau kunnen worden behandeld, het interorganisationale en organisationele adoptieproces van een (set van) organisatie(s), en daarmee de diffusie van een innovatie, (kunnen) beïnvloeden.

## **Omvang**

Een eerste kenmerk van de samenwerkingspartners dat van invloed is op de adoptie van een interorganisationale innovatie is de omvang van de organisaties. Deze factor verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties beschikken over de voor de adoptie van een interorganisationale innovatie benodigde hulpbronnen, zoals personeel, kennis en geld. De veronderstelling is dat de factor omvang een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Camison-Zornoza e.a., 2004; Damanpour, 1992, 1996; Damanpour & Schneider, 2006; Nord & Tucker, 1987; Rogers, 2003; Scott, 2001) blijkt dat grote(re) organisaties meestal beschikken over meer en beter geschoold personeel, meer en betere kennis, en meer geld dan kleine(re) organisaties, en dat zij daarom de voor de adoptie van een interorganisationale innovatie benodigde hulpbronnen eerder kunnen en willen vrijmaken. Maar er zijn ook auteurs die stellen dat de omvang van een organisatie een negatieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie, omdat grote(re) organisaties minder flexibel en meer bureaucratisch zijn dan kleine(re) organisaties (Damanpour, 1992, 1996; Damanpour & Schneider, 2006; Da Roche e.a., 1990; Nord & Tucker, 1987). Bij de factor structuur wordt hier nader op ingegaan.

## **Structuur**

Een tweede kenmerk van de samenwerkingspartners dat van invloed is op de adoptie van een interorganisationale innovatie is de structuur van de organisaties. De structuur van een organisatie kan omschreven worden als de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een organisatie zijn verdeeld, en weer op elkaar zijn afgestemd (Mintzberg, 1979). Hierbij kan op organisationeel niveau een onderscheid worden gemaakt tussen de mate van centralisatie, de mate van formalisatie en de mate van complexiteit. Centralisatie verwijst naar de mate waarin de macht en controle binnen een organisatie in handen is van enkele individuen. Formalisatie is de mate waarin de nadruk wordt gelegd op het volgen van regels en procedures. Complexiteit kan tot slot omschreven worden als de mate van specialisatie, functionele differentiatie en professionele kennis. Deze factoren worden in sterke mate beïnvloed door de omvang van een organisatie. De verwachting is dat de factoren centralisatie en formalisatie een negatieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie, en dat de factor complexiteit een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie (Rogers, 2003; Scott, 2001).

Uit een onderzoek van Burns en Stalker (1961) naar het veranderingspotentieel van twintig Engelse en Schotse bedrijven in de elektronische industrie blijkt dat organische organisaties – flexibele, gedecentraliseerde organisaties, waarin professionele taakuitoefening centraal staat en de onderlinge communicatie intensief en informeel is – eerder in staat en bereid zijn een innovatie te adopteren dan mechanische organisaties – starre organisaties die sterk gecentraliseerd, geformaliseerd en gestandaardiseerd zijn en waarbij de communicatie een formeel karakter heeft. Organische organisaties kunnen zich namelijk beter aanpassen aan veranderende omstandigheden dan mechanische organisaties (zie ook Thompson, 1965; Damanpour, 1996; Damanpour & Schneider, 2006; Mulgan & Albury, 2003; Koch e.a., 2006).

Andere auteurs (Wilson, 1966; Zaltman e.a., 1973) voegen hieraan toe dat dit onderscheid tussen mechanische en organische organisaties een ideaaltypisch onderscheid is. Zij stellen dat organisaties hun structuur gedurende een innovatieproces kunnen aanpassen, bijvoorbeeld door de communicatie tussen de betrokken afdelingen te intensiveren. Daarnaast concluderen zij dat een organische structuur – een structuur waarin veel ruimte



is voor het intern en extern uitwisselen van nieuwe ideeën tussen professionals met verschillende achtergronden – vooral van belang is voor de initiatie van een innovatie, en dat een mechanische structuur – een structuur waarin de nadruk ligt op de acceptatie van een door het management genomen adoptiebeslissing – de implementatie van een innovatie stimuleert (zie ook Greenhalgh e.a., 2004).

Ook uit de literatuur over interorganisationale innovaties (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Mandell & Steelman, 2003) blijkt dat de mate van complexiteit (of fragmentatie) binnen een organisatie een positieve invloed heeft op de adoptie van een interorganisationale innovatie. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 leidt de hoge mate van fragmentatie binnen *en* tussen organisaties, in de praktijk vaak tot verkokering, langs elkaar heen werkende professionals en een ineffectieve aanpak van problemen. Deze fragmentatie vormt een belangrijke aanleiding voor organisaties om een interorganisationale innovatie te adopteren die de onderlinge samenwerking versterkt, en de afstemmingsproblemen en coördinatiekosten die fragmentatie met zich meebrengt, vermindert.

### **Strategische visie**

Een derde kenmerk van de samenwerkingspartners dat van invloed is op de adoptie van een interorganisationale innovatie is de strategische visie van de organisaties. Deze factor verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties een duidelijke missie hebben, en een visie op de rol die de interorganisationale innovatie kan spelen bij het bereiken van de doelen van de organisatie. De veronderstelling is dat deze factor een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Wanneer een innovatie een rol kan spelen in het realiseren van een organisationele visie of missie worden er structureel aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van de innovatie beschikbaar gesteld (Damanpour & Schneider, 2006; Osborne & Brown, 2005). Uit een onderzoek van Peters en Waterman (1982) blijkt dat ‘excellente’ ondernemingen – bedrijven die gedurende een lange periode zeer goed presteren in vergelijking met hun concurrenten – onder andere gekenmerkt worden door een duidelijke missie, en een cultuur die gericht is op het stimuleren van ondernemerschap en het belonen van prestaties (zie bijvoorbeeld ook Drucker, 1985; Wejnert, 2002).

### **Sleutelfiguren**

Een laatste kenmerk van de samenwerkingspartners dat van invloed is op de adoptie van een interorganisationale innovatie is de aanwezigheid van sleutelfiguren. Deze (f)actor kan op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin binnen een organisatie bestuurders, ambtenaren en professionals aanwezig zijn die bereid en in staat zijn de adoptie van een interorganisationale innovatie binnen de organisatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau te promoten. De verwachting is dat sleutelfiguren een positieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Baumgartner & Jones, 1993; Dolowitz & Marsh, 2000; Jones & Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995; Roberts, 1992; Rogers, 2003) blijkt dat sleutelfiguren de adoptie van een innovatie kunnen stimuleren door de betekenissen van de innovatie zichtbaar te maken, haar op het *juiste* moment te koppelen aan een probleem waar de organisatie mee worstelt – oftewel een ‘beleidsvenster’ te creëren (zie paragraaf 3.5.1) – en draagvlak voor de innovatie te realiseren, bijvoorbeeld door een debat over de innovatie te organiseren of aan interne en externe projectgroepen deel te nemen. Zij kunnen hierbij ook gebruik maken van zogenaamde

‘focussing events’, oftewel gebeurtenissen, zoals verkiezingen, incidenten of een reorganisatie, die de aandacht richten op een bepaald probleem en de mogelijke oplossingen ervan (Kingdon, 1995). Sleutelfiguren zijn meestal personen die draagvlak hebben binnen hun organisatie, die zowel intern als extern veel contacten hebben, en die bereid zijn hun tijd, energie, reputatie, en soms ook geld te investeren in de promotie van een innovatie in de hoop dat zij er in de toekomst iets voor terug krijgen, bijvoorbeeld aanzien (Kingdon, 1995).

Uit een onderzoek van Mintrom (1997, zie ook Mintrom & Vergari, 1998) naar de invloed van – door een groep experts als zodanig aangewezen – actieve sleutelfiguren op de adoptie van een onderwijsinnovatie door een groot aantal staten in de Verenigde Staten van Amerika blijkt dat deze actoren een positieve invloed hebben gehad op de *overweging* om de innovatie te adopteren, doordat zij de betekenissen van de innovatie zichtbaar hebben gemaakt, bijvoorbeeld door te participeren in netwerken. De kans hierop werd bovendien vergroot wanneer de sleutelfiguren goede relaties hadden met de betrokken politici en wanneer zij konden laten zien dat andere staten ook overwogen de innovatie te adopteren. Het onderzoek laat zien dat sleutelfiguren ook een positieve invloed kunnen hebben op het adoptiebesluit van een staat, maar dat deze invloed minder sterk is dan op de overweging om een innovatie te adopteren. De auteur concludeert dat de uiteindelijke adoptiebeslissing van de staten bijvoorbeeld ook (sterk) werd beïnvloed door de ernst van de problematiek en de oppositie van vakbonden.

In deze paragraaf zijn de kenmerken van de samenwerkingspartners besproken die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie in de publieke sector. Deze kenmerken zijn in de praktijk niet strikt te scheiden. Zoals aangegeven is de omvang van een organisatie bijvoorbeeld van invloed op de structuur van een organisatie.

De diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie wordt tot slot beïnvloed door de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 4.5 De kenmerken van het relatienetwerk

De vierde categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van het relatienetwerk, zoals die gepercipieerd worden door de (set van) organisaties. Hierbij gaat het om de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de intensiteit van de relaties, de kwaliteit van de relaties, de mate van homogeniteit, de geografische nabijheid, de wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van opinieleiders. Aan deze (f)actoren wordt vooral aandacht besteed in de literatuur waarin een functionele benadering van adoptie centraal staat (Dolowitz & Marsh, 2000; Rogers, 2003), maar ook in de literatuur waarin een politieke of institutionele benadering van adoptie wordt gehanteerd, worden deze (f)actoren besproken (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Kingdon, 1995; Scott, 2001). Dit veronderstelt dat deze kenmerken niet alleen van invloed zijn op de functionele betekenis die aan een innovatie wordt gegeven, maar ook op de politieke en de institutionele betekenis die aan een innovatie wordt toegekend. Overigens zijn een aantal (f)actoren die in deze paragraaf aan de orde komen ook terug te vinden in de in

paragraaf 1.2 genoemde literatuur over ‘governance’ (Rhodes, 1997; Pierre, 2000) en netwerken (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Edelenbos & Klijn, 2007; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004; Kort e.a., 2008). Hieronder wordt toegelicht hoe de onderscheiden kenmerken van het relatienetwerk het interorganisationale en organisationele adoptieproces van een (set van) organisatie(s), en daarmee de diffusie van de innovatie, (kunnen) beïnvloeden.

### **Intensiteit van relaties**

Een eerste kenmerk van het relatienetwerk is de intensiteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact met elkaar hebben (en al hadden), bijvoorbeeld in hun dagelijkse werk. Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken. Op organisationeel niveau kan deze factor worden omschreven als de mate waarin de individuele organisaties contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens regionale overleggen. De verwachting is dat de factor intensiteit van relaties op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Rogers, 2003; Scott, 2001) blijkt dat samenwerkingspartners eerder en makkelijker kennis en ervaringen kunnen delen en gezamenlijk betekenissen kunnen geven aan een interorganisationale innovatie wanneer zij intensief contact hebben (en hadden), omdat zij hierdoor elkaar – en elkaars ervaringen, ideeën en behoeften – leren kennen (of al kennen). Ook ervaren zij (of hebben zij reeds ervaren) wat de betekenissen van samenwerking, of in ieder geval van intensieve contacten, kunnen zijn. Bovendien sluit de innovatie beter aan op de bestaande normen, waarden, werkwijzen en behoeften (zie ook paragraaf 4.2).

Daarnaast laat de literatuur (Dolowitz & Marsh, 2000; Scott, 2001; Rogers, 2003) zien dat de samenwerkingspartners ook met andere (sets van) organisaties eerder en makkelijker kennis en ervaringen kunnen delen en gezamenlijk betekenissen kunnen geven aan een innovatie wanneer zij intensief contact hebben. Termeer (2006) voegt hieraan toe dat interactie tussen (sets van) organisaties niet alleen tot gedeelde betekenissen leidt, maar dat door gedeelde betekenissen ook de interactie toeneemt. Met andere woorden, interactie en gedeelde betekenisgeving versterken elkaar.

Uit een onderzoek van Wolman en Page (2002) naar de vraag hoe Britse beleidsmedewerkers die zich bezighouden met stadsvernieuwing leren van elkaars ervaringen, blijkt dat medewerkers het belangrijk vinden om kennis en ervaringen uit te wisselen. Door van elkaar te leren kunnen zij ideeën opdoen en wordt voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden. De respondenten geven aan dat met name informele contacten, bijvoorbeeld tijdens een werkbezoek, belangrijk zijn, omdat zij het mogelijk maken gezamenlijk betekenissen te geven aan een innovatie, en de innovatie zelf te zien en ervaren. De meer formele contacten – bijvoorbeeld tijdens een congres of via een handleiding met goede voorbeelden – zijn vaak minder nuttig. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de beleidsmedewerkers vooral leren van lokale en regionale collega's. Hoewel de respondenten het belang van het van elkaar leren onderkennen, geven ze tegelijkertijd aan dat de hulpbronnen – zoals tijd en geld – die ingezet kunnen worden om te leren van de ervaringen van anderen beperkt zijn. Ook stellen de respondenten dat het lokale karakter van veel innovaties de mogelijkheid om van elkaar te leren soms beperkt. Tot slot geven ze

aan dat de informatie die zij van collega's krijgen meestal geen belangrijke rol speelt bij de *besluitvorming*, omdat de kwaliteit van de informatie vaak moeilijk te beoordelen is, of omdat de informatie een te lokaal karakter heeft.

Een studie van Hartley en Allison (2002) naar de mate waarin en wijze waarop gemeenten van elkaar hebben geleerd tijdens diverse workshops over modernisering in het openbaar bestuur laat een zelfde beeld zien. Uit het onderzoek blijkt dat de deelnemers van de workshops vooral waarde hechtten aan het mondeling delen van kennis en ervaringen, bijvoorbeeld door met elkaar te discussiëren over de mogelijke betekenissen van en barrières voor een innovatie, en minder aan het schriftelijk delen van informatie, zoals het uitwisselen van projectplannen. Verder gaven de deelnemers aan dat zij tijdens de workshops nieuwe contacten hadden gelegd, dat zij inspiratie hadden opgedaan, en dat zij zicht hadden gekregen op hun positie en voortgang ten opzichte van andere gemeenten (zie ook Downe, Hartley & Rashman, 2004; Rashman & Hartley, 2002).

### **Kwaliteit van relaties**

Een tweede kenmerk van het relatienetwerk is de kwaliteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners. Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties. Op organisationeel niveau kan deze factor worden omschreven als de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, oud zeer en concurrentie tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. De verwachting is dat de kwaliteit van de relaties op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit de literatuur (Dolowitz & Marsh, 2000; Edelenbos & Klijn, 2007; Scott, 2001; Rogers, 2003) blijkt dat samenwerkingspartners eerder en makkelijker kennis en ervaringen delen en gezamenlijk betekenissen geven aan een innovatie wanneer er sprake is van gelijkwaardige relaties en onderling vertrouwen. Bovendien zijn organisaties ook eerder bereid samen te werken wanneer de kwaliteit van hun relaties goed is en er bijvoorbeeld geen sprake is van onderlinge concurrentie.

Daarnaast laat de literatuur (Dolowitz & Marsh, 2000; Edelenbos & Klijn, 2007; Scott, 2001; Rogers, 2003; Wejnert, 2002) zien dat de samenwerkingspartners ook met andere (sets van) organisaties eerder en makkelijker kennis en ervaringen delen en gezamenlijk betekenissen geven aan een innovatie wanneer er sprake is van gelijkwaardige relaties en onderling vertrouwen. De aanwezigheid van concurrentie kan zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie. Enerzijds kan concurrentie het delen van kennis en ervaringen en het gezamenlijk geven van betekenissen aan een interorganisationale innovatie belemmeren, doordat (sets van) organisaties hun ideeën niet willen of durven delen uit angst voor een verslechtering van hun concurrentiepositie. Anderzijds kan concurrentie de adoptie van een interorganisationale innovatie stimuleren, doordat een (set van) organisatie(s) niet achter wil blijven bij andere (sets van) organisaties die de innovatie reeds hebben geadopteerd, en haar betekenissen al ervaren.

## Homogeniteit

Een volgend kenmerk van het relatienetwerk is de mate van homogeniteit. Deze factor verwijst op interorganisatieel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners dezelfde taal spreken en vergelijkbare normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Daarnaast verwijst deze factor op interorganisatieel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Op organisatieel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. De verwachting is dat de factor homogeniteit op beide niveaus zowel een positieve als een negatieve invloed kan hebben op de adoptie van een innovatie.

Uit de literatuur (Burt, 1987; DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Dolowitz & Marsh, 1996; Scott, 2001; Rogers, 2003) blijkt enerzijds dat homogeniteit een positieve invloed heeft op de kwaliteit en intensiteit van de relaties tussen (sets van) organisaties, op communicatie en gezamenlijke betekenisgeving (zie ook paragraaf 3.4.2). Bovendien is een (set van) organisatie(s) eerder geneigd een interorganisatiele innovatie te adopteren wanneer zij zichzelf herkent in de (sets van) organisaties die de innovatie reeds hebben geadopteerd (Rogers, 2003).

Anderzijds kan homogeniteit er toe leiden dat (sets van) organisaties niet meer opstaan voor nieuwe ideeën. Termeer (2006) stelt dat wanneer (sets van) organisaties vooral contact hebben met (sets van) organisaties die overeenkomstige betekenissen hanteren, en alleen in die interacties betekenissen toekennen aan een interorganisatiele innovatie, andere ideeën, betekenissen en waarden worden buitengesloten. Granovetter (1973) voegt hieraan toe dat het voor het verkrijgen van *nieuwe* informatie belangrijk is dat een (set van) organisatie(s) ook contact heeft met (sets van) organisaties die *andere* normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben (zie ook Rogers, 2003: 306-307).

## Geografische nabijheid

Een vierde kenmerk van het relatienetwerk is de geografische nabijheid. Deze factor kan op interorganisatieel niveau worden omschreven als de mate waarin er sprake is van een fysieke afstand tussen de samenwerkingspartners. Daarnaast kan deze factor op interorganisatieel niveau worden omschreven als de mate waarin er sprake is van een fysieke afstand tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties. Op organisatieel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. De veronderstelling is dat de factor geografische nabijheid op beide niveaus een positieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie.

Uit een onderzoek van Berry en Berry (1990) blijkt dat de adoptie van een innovatie zich vaak concentreert in bepaalde geografische gebieden. Dicht bij elkaar gelegen (sets van) organisaties hebben namelijk vaak intensief contact met elkaar, doordat zij bijvoorbeeld in dezelfde netwerken participeren. De homogeniteit tussen deze (sets van) organisaties is vaak ook groot, bijvoorbeeld doordat zij kampen met dezelfde problematiek. Hierdoor kunnen zij makkelijker van elkaar leren en gezamenlijk betekenissen geven aan een interorganisatiele innovatie (zie ook Wejnert, 2002). Bovendien kopiëren (sets van) organisaties het gedrag van nabijgelegen (sets van) organisaties omdat zij niet achter willen blijven bij hun 'buren'.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Een vijfde kenmerk van het relatienetwerk is de mate van wederzijdse afhankelijkheid. Deze factor verwijst op interorganisatoneel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor het bereiken van hun doel(en). Daarnaast verwijst deze factor op interorganisatoneel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld en kennis. Op organisatieel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin de individuele organisaties afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld en kennis. De verwachting is dat de factor wederzijdse afhankelijkheid zowel een positieve als een negatieve invloed kan hebben op de adoptie van een interorganisatonele innovatie.

Enerzijds kan het besef dat de samenwerkingspartners voor het bereiken van hun doelen van elkaar afhankelijk zijn gezamenlijke betekenisgeving, de adoptie van een interorganisatonele innovatie, en samenwerking stimuleren. Wederzijdse afhankelijkheid kan er ook toe leiden dat een (set van) organisatie(s) door een andere (set van) organisatie(s) min of meer wordt gedwongen een innovatie te adopteren (of juist te verwerpen), bijvoorbeeld door de adoptie van de innovatie als voorwaarde voor een subsidie te stellen (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Rogers, 2001; Scott, 2001).

Anderzijds kan wederzijdse afhankelijkheid de adoptie van een interorganisatonele innovatie belemmeren, omdat de samenwerkingspartners voor de *succesvolle* adoptie van de innovatie van elkaar afhankelijk zijn. Wanneer een of enkele partners niet bereid zijn de innovatie te adopteren, kan de interorganisatonele innovatie niet in zijn geheel worden ingevoerd (zie paragraaf 3.3.1).

### **Opinieleiders**

Een laatste kenmerk van het relatienetwerk is de aanwezigheid van opinieleiders. Deze (f)actor verwijst op interorganisatoneel niveau naar de mate waarin zich onder de samenwerkingspartners een gezaghebbende organisatie bevindt die veel invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de andere organisaties en hen bijvoorbeeld kan overhalen de innovatie te adopteren, of juist te verwerpen. Daarnaast verwijst deze (f)actor op interorganisatoneel niveau naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de samenwerkingspartners, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. Op organisatieel niveau verwijst deze (f)actor naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de individuele organisaties, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. De verwachting is dat opinieleiders op beide niveaus een positieve invloed hebben op de adoptie van een innovatie (Rogers, 2003; Greenhalgh e.a., 2004). Wanneer een opinieleider een innovatie adopteert, zullen andere (sets van) organisaties geneigd zijn dit voorbeeld te volgen.

In deze paragraaf zijn de kenmerken van het relatienetwerk besproken die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisatonele innovatie in de publieke sector. Deze kenmerken zijn in de praktijk niet strikt te scheiden. Zoals aangegeven kan de geografische afstand tussen twee (sets van) organisaties bijvoorbeeld van invloed zijn op de intensiteit en de kwaliteit van hun relaties.

## 4.6 Kanttekeningen en conceptueel model

In dit hoofdstuk zijn de actoren en factoren die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector besproken. Hiermee is de derde deelvraag beantwoord. In deze paragraaf wordt eerst een aantal kanttekeningen geplaatst bij de (invloed van de) beschreven actoren en factoren. Daarna worden de actoren en factoren samengebracht in een conceptueel model.

### 4.6.1 Kanttekeningen

Er kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de (f)actoren die in dit hoofdstuk zijn besproken, en bij hun (veronderstelde) invloed op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector. Uit onderzoek (Damanpour & Schneider, 2008; Schneider, 2007; Walker, 2006, 2007) blijkt in de eerste plaats dat de mate waarin en wijze waarop een aantal van de onderscheiden (f)actoren van invloed is op de diffusie en adoptie van een innovatie afhankelijk is van het *type innovatie*. Anders gezegd, gaat het om een productinnovatie, een procesinnovatie, een organisatorische innovatie, een conceptuele innovatie of een institutionele innovatie (zie ook paragraaf 2.2.2). De invloed van een (f)actor is daarnaast afhankelijk van het *type actor* – oftewel, betreft het een individu, een organisatie of een set van organisaties – en van het *type sector* waarin het adoptieproces plaatsvindt, namelijk de publieke of de private sector.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 is de verwachting in dit onderzoek bijvoorbeeld dat de hoge complexiteit van een interorganisationale innovatie – oftewel een *ingrijpende* verandering die leidt tot een combinatie van nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties – een negatieve invloed heeft op de adoptie van een innovatie. Uit een onderzoek van Damanpour en Schneider (2008) naar de invloed van de *intrinsieke* – dat wil zeggen door een panel van experts bepaalde – complexiteit van 25 innovaties op hun adoptie, in het bijzonder hun implementatie, door 725 lokale overheden in de Verenigde Staten van Amerika blijkt daarentegen dat de factor complexiteit geen doorslaggevende rol heeft gespeeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens de auteurs dat het onderzoek zich richt op de adoptie van minder ingrijpende, administratieve innovaties, zoals een nieuw systeem voor het belonen van goed presterende medewerkers (zie ook Schneider, 2007).

Daarnaast laat dit hoofdstuk zien dat adoptie een *lokaal* proces is, dat wordt beïnvloed door de context waarin het plaatsvindt (zie paragraaf 3.4.2). Zo blijkt uit de in paragraaf 4.2 besproken onderzoeken van Mooney en Lee (1995) en Westphal, Gulati en Shortell (1997) naar de invloed van de factor kneedbaarheid op de adoptie van een innovatie dat deze factor volgens het eerste onderzoek vooral van invloed is op de adoptie van een innovatie door (sets van) organisaties die een innovatie vroeg adopteren, en volgens het tweede onderzoek vooral op de adoptie van een innovatie door (sets van) organisaties die een innovatie later adopteren. Met andere woorden, de mate waarin en wijze waarop de onderscheiden (f)actoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie is afhankelijk van de specifieke organisationele en interorganisationale context.

Zoals aangegeven kunnen de (f)actoren die in dit hoofdstuk zijn besproken in de praktijk niet strikt worden gescheiden (Wejnert, 2002). Allereerst kan een factor op organisationeel niveau dezelfde factor op interorganisationeel niveau beïnvloeden (en vice versa).

Zo kan een organisatie die tijdens een werkbezoek heeft geleerd van een andere set van organisaties deze kennis terugkoppelen – en daarmee een leerproces op gang brengen – op interorganisatieel niveau. Vervolgens kunnen de (f)actoren binnen een categorie elkaar beïnvloeden. De kosten van een interorganisatiele innovatie worden bijvoorbeeld mede bepaald door de mate waarin de innovatie verenigbaar is met de bestaande normen, waarden, behoeften en werkwijzen. Tot slot zijn er ook relaties tussen (f)actoren uit verschillende categorieën. De omvang van een organisatie is bijvoorbeeld van invloed op haar perceptie van de kosten van een innovatie, en de complexiteit van een interorganisatiele innovatie kan worden gereduceerd door te leren van de kennis over en ervaringen met de innovatie die andere (sets van) organisaties hebben opgedaan.

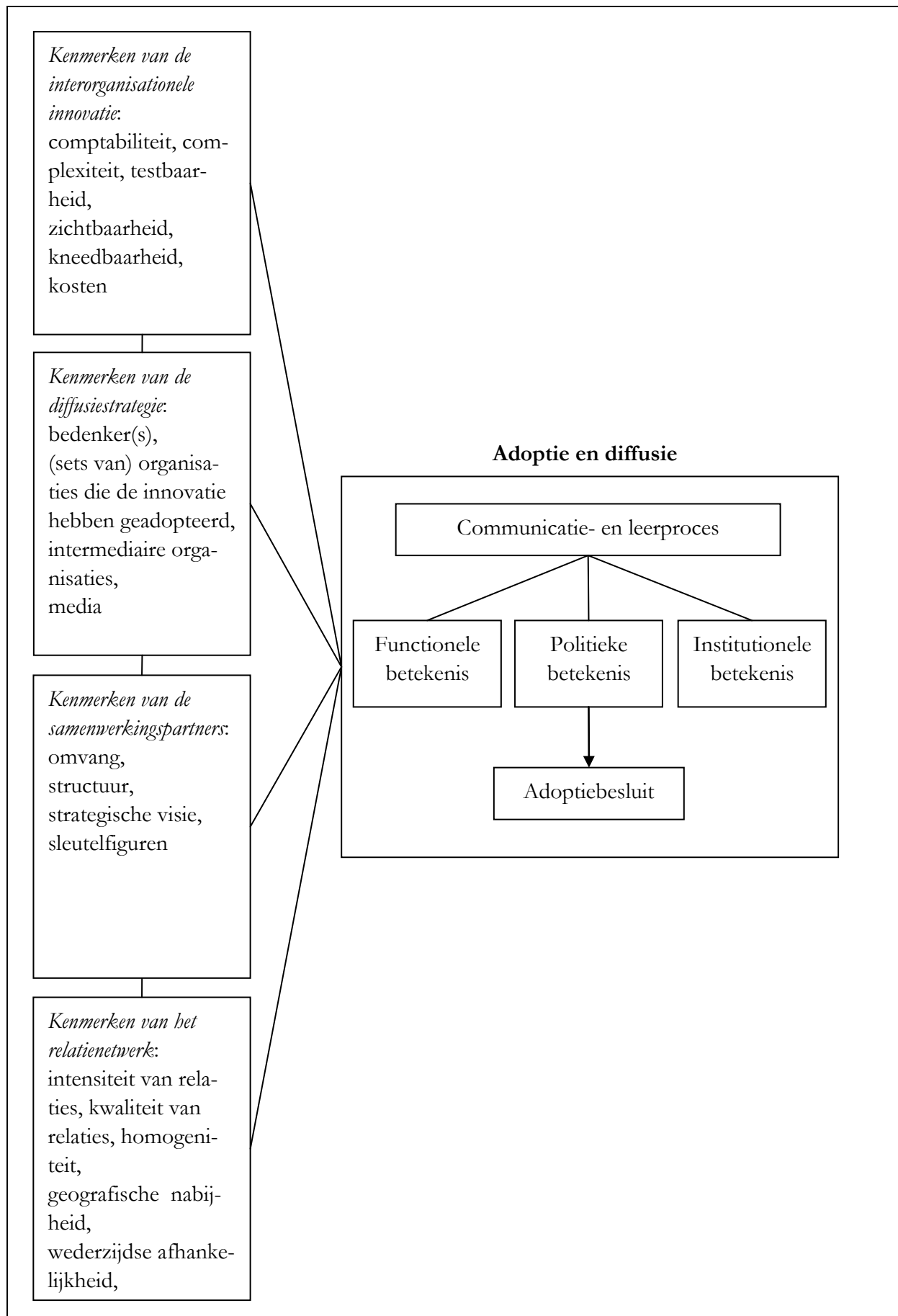
De bestaande onderzoeken naar de verspreiding van (innovatieve) ideeën en praktijken richten zich veelal op de invloed van één of enkele actoren en factoren op de diffusie en adoptie van een interorganisatiele innovatie (Frambach & Schillewaert, 2002; Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003; Wejnert, 2002). Dit onderzoek richt zich echter op het *geheel* van actoren en factoren die de diffusie en adoptie van een interorganisatiele innovatie in de publieke sector beïnvloeden, en op de relaties tussen deze (f)actoren. Hiermee wordt de kanttekening ondervangen dat actoren en factoren onder bepaalde *condities* van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een innovatie, en dat zij onderling *gerelateerd* zijn. Daarnaast is er oog voor de invloed van de interorganisatiele en organisationele *context* waarin de diffusie en adoptie van de innovatie plaatsvindt. In de volgende paragraaf worden de beschreven actoren en factoren samengebracht in een conceptueel model.

#### 4.6.2 Conceptueel model

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn de bouwstenen verzameld voor een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector (zie figuur 4.1). De kern van dit model is dat adoptie getypeerd kan worden als een communicatie- en leerproces, waarin een (set) van organisatie(s), zowel op organisationeel als op interorganisatieel niveau, betekenissen toekent aan een interorganisatiele innovatie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen een functionele, een politieke en een institutionele betekenis. Dit proces van betekenisgeving wordt, zowel op organisationeel als op interorganisatieel niveau, beïnvloed door vier categorieën van (f)actoren: de kenmerken van de interorganisatiele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. De drie betekenissen hangen echter ook samen met de (f)actoren, omdat zij getypeerd kunnen worden als lenzen waardoor een (set van) organisatie(s) naar de adoptie van een innovatie, en de daarop van invloed zijnde (f)actoren, kijkt. Hoewel in analytische zin een onderscheid kan worden gemaakt tussen de drie betekenissen, en tussen de onderscheiden (f)actoren, zijn zij in de praktijk met elkaar verweven en beïnvloeden zij elkaar.

Dit conceptuele model voor de diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector wordt in de hoofdstukken 6, 7 en 8 gebruikt om de diffusie en adoptie van twee interorganisatiele innovaties in de beleidssectoren onderwijs en veiligheid – de Brede School en het Veiligheidshuis – te beschrijven en te verklaren. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de werkwijze die daarbij is gehanteerd en worden de concepten uit het ontwikkelde model geoperationaliseerd.





Figuur 4.1 Conceptueel model



## 5 Onderzoeksopzet

### 5.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector ontwikkeld. Dit model wordt in het empirische deel van dit onderzoek gebruikt om de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties in de beleidssectoren onderwijs en veiligheid te beschrijven en te verklaren. In dit hoofdstuk wordt de werkwijze die daarbij is gehanteerd, beschreven en verantwoord. In paragraaf 5.2 wordt eerst ingegaan op de aard van het onderzoek en op de wijze waarop dit onderzoek zich onderscheidt van bestaand onderzoek naar de diffusie en adoptie van (interorganisationale) innovaties in de publieke sector. Vervolgens wordt de keuze voor een meervoudige geneste casestudy als onderzoeksstrategie toegelicht. Aansluitend wordt in paragraaf 5.3 de selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases verantwoord. In paragraaf 5.4 wordt vervolgens de dataverzameling besproken. De wijze waarop de verzamelde data zijn geanalyseerd, wordt beschreven in paragraaf 5.5. In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op de kwaliteit van het onderzoek. Daarbij wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid, de interne validiteit en de externe validiteit van het onderzoek. In paragraaf 5.7 wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies.

### 5.2 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de aard van het onderzoek en de wijze waarop dit onderzoek zich onderscheidt van bestaand onderzoek naar de diffusie en adoptie van (interorganisationale) innovaties in de publieke sector. Vervolgens wordt de gehanteerde onderzoeksstrategie toegelicht.

#### 5.2.1 Type onderzoek

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is hoe de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector kan worden beschreven en verklaard. Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat er weliswaar veel onderzoek is gedaan naar de diffusie en adoptie van innovaties, maar dat dit onderzoek zich vooral richt op de private sector en dat er nauwelijks aandacht is voor *interorganisationale* innovaties. Met andere woorden, er is nog weinig bekend over de bijzondere aard en context van innovaties in de publieke sector, en over de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector.

Kenmerkend voor het bestaande onderzoek naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector is dat vaak een extensieve benadering wordt gehanteerd (Newmark, 2002). Dit betekent dat dit kwantitatieve onderzoek zich veelal richt op de invloed van één of enkele (f)actoren op de adoptie van een innovatie door veel eenheden (cases), waarbij op één moment wordt gemeten (Swanborn, 2000: 13). Een voorbeeld is het in paragraaf 4.2 besproken onderzoek van Westphal, Gulati en Shortell (1997) naar de relatie tussen het tijdstip waarop meer dan 2.700 Amerikaanse ziekenhuizen een programma voor kwaliteitsmanagement hebben geadopteerd en de mate waarin zij de innovatie hebben aangepast aan hun eigen situatie en wensen. Daarnaast is in beperkte mate empirisch

onderzoek gedaan naar de overdracht van beleid. Dit intensieve onderzoek richt zich vooral op de overdracht van beleidsprogramma's tussen landen (Newmark, 2002; Wolman & Page, 2002). Een voorbeeld is het onderzoek van Pollitt en Bouckaert (2004) naar de overdracht van New Public Management tussen twaalf landen (zie ook Smullen, 2007).

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de relaties tussen en condities waaronder *tal* van (f)actoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de Nederlandse publieke sector, en in de betekenissen die actoren aan een interorganisationale innovatie in de publieke sector toekennen. In dit *kwalitatieve* onderzoek wordt de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector daarom beschreven en verklaard door een *gedetailleerde* reconstructie te maken van een *beperkt aantal* diffusie- en adoptieprocessen. Hiermee wordt allereerst inzicht verkregen in het proces van diffusie en adoptie, en in de verschillende betekenissen die actoren aan een interorganisationale innovatie toekennen. Dit betekent dat er aandacht is voor de adoptie en de verwerping van innovaties. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de verschillende (f)actoren die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie, en in de relaties tussen deze (f)actoren. Met andere woorden, in dit onderzoek wordt een *intensieve* benadering gehanteerd (Swanborn, 2000: 13). De volgende subparagraaf gaat hier nader op in.

### 5.2.2 Meervoudige geneste casestudy

In dit onderzoek is gekozen voor de meervoudige casestudy als onderzoeksstrategie. Een meervoudige casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij enkele manifestaties (cases) van een sociaal verschijnsel intensief worden bestudeerd. Dit betekent dat de cases gedurende een bepaalde periode zeer uitgebreid worden onderzocht en dat in het onderzoek een groot aantal variabelen tegelijk wordt meegenomen. De cases worden daarbij onderzocht in hun natuurlijke situatie. Het betreft namelijk actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse realiteit afspelen en die niet los van hun context kunnen worden onderzocht. Daarnaast is kenmerkend voor een casestudy dat er gebruik wordt gemaakt van meerdere databronnen. Anders gezegd, er is sprake van zogenaamde triangulatie (Swanborn, 2000: 13; van Thiel, 2007: 97; Yin, 2003: 13-14). Hier wordt in paragraaf 5.4 en paragraaf 5.6 nader op ingegaan.

Bij de keuze voor een casestudy als onderzoeksstrategie heeft een aantal overwegingen een rol gespeeld. Een eerste reden om voor een casestudy te kiezen, betreft de probleemstelling van het onderzoek (Yin, 2003: 7). Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de betekenissen die actoren toekennen aan een interorganisationale innovatie in de publieke sector, en in de relaties tussen en condities waaronder *tal* van (f)actoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector. Dit vraagt om een *intensieve* onderzoeksbenadering. Door de diffusie en adoptie van een aantal interorganisationale innovaties, en de betekenissen en (f)actoren die daarbij een rol hebben gespeeld, gedetailleerd te beschrijven, kunnen verklaringen voor het verloop van het diffusie- en adoptieproces van interorganisationale innovaties in de publieke sector op het spoor worden gekomen. Deze verklaringen kunnen vervolgens worden geconfronteerd met gebruikelijke wetenschappelijke verklaringen voor de diffusie en adoptie van innovaties (Swanborn, 2000: 38-39). Overigens kan door de veelheid aan onderling verweven variabelen in dit onderzoek wel de aard en plausibiliteit, maar niet de *omvang* van

causale effecten worden bepaald. Het is binnen deze onderzoeksopzet namelijk niet mogelijk het effect van een bepaalde variabele te isoleren (Swanborn, 2000).

Een tweede overweging bij de keuze voor een casestudy heeft te maken met de aard van adoptieprocessen. In hoofdstuk 3 is adoptie getypeerd als een communicatie- en leerproces, waarin actoren gezamenlijk betekenissen aan een interorganisationale innovatie toekennen. Een casestudy maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in dit sociale communicatie- en leerproces tussen actoren, in de verschillende betekenissen die actoren aan een interorganisationale innovatie toekennen, in de wijze waarop de actoren deze betekenissen uitwisselen, tegen elkaar afzetten en met elkaar verbinden, in de (f)actoren die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie, en in de relaties tussen deze (f)actoren (Swanborn, 2000: 40). Anders gezegd, met een casestudy kan inzicht worden verkregen in ‘multiple realities’ (Swanborn, 2000: 25).

Uit paragraaf 3.4.2 blijkt daarnaast dat leren – en daarmee adoptie – getypeerd kan worden als een *lokaal* proces. Anders gezegd, de context waarin een adoptieproces plaatsvindt, is van invloed op het verloop van het proces (zie ook paragraaf 4.6.1). Uit onderzoek blijkt ook dat eenzelfde (f)actor in de ene situatie een positieve invloed kan hebben op de adoptie van een innovatie en in de andere situatie juist een negatieve invloed (zie bijvoorbeeld Mooney & Lee, 1995 en Westphal, Gulati & Shortell, 1997 in paragraaf 4.2). Dit betekent dat de adoptie van een interorganisationale innovatie niet los van haar context kan worden onderzocht (Swanborn, 2000: 39-40). Met een casestudy kan recht worden gedaan aan deze invloed van de context, omdat de adoptie van een innovatie bij deze onderzoeksstrategie wordt onderzocht in haar natuurlijke situatie. In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op de consequenties van het lokale karakter van adoptieprocessen voor de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek.

Een laatste reden om te kiezen voor een casestudy, en in het bijzonder een meervoudige geneste casestudy, heeft te maken met de gelaagdheid van de cases. Het doel van dit onderzoek is de variabelen te identificeren die de diffusie en adoptie van een *interorganisationale* innovatie in de publieke sector verklaren. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.2 kan het diffusieproces van een interorganisationale innovatie verklaard worden door inzicht te verkrijgen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de adoptie van een interorganisationale innovatie niet alleen een *individueel* adoptiebesluit vergt van de betrokken organisaties, maar ook een *gezamenlijk* adoptiebesluit van de set van organisaties als geheel. Met andere woorden, bij interorganisationale innovaties wordt het adoptieproces zowel op organisationeel niveau als op interorganisationeel niveau doorlopen. Dit betekent dat in dit onderzoek een onderscheid kan worden gemaakt tussen drie analyseniveaus. Het eerste analyseniveau is het niveau van de cases, oftewel de te bestuderen interorganisationale innovaties. Het tweede analyseniveau betreft het niveau van de cases *binnen* de cases, oftewel de te bestuderen sets van organisaties. Het derde analyseniveau is het niveau van de te bestuderen organisaties *binnen* de sets van organisaties. Kortom, in dit onderzoek is sprake van een *geneste* casestudy (Swanborn, 2000: 96-97).

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.1 lopen het interorganisationale en het organisationele adoptieproces – en de daarop van invloed zijnde (f)actoren – in de praktijk door elkaar heen en beïnvloeden zij elkaar. Een casestudy maakt het mogelijk om deze wisselwerking tussen de niveaus te bestuderen.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Niet de gelaagdheid van de case op zich, maar het bestuderen van de *wisselwerking* tussen de twee niveaus is een argument voor het gebruik van een kwalitatieve casestudy. Er bestaan namelijk ook kwantitatieve multi-level designs (Van Thiel, 2007: 151).

Overigens is in paragraaf 3.3.1 nog een niveau onderscheiden waarop een adoptieproces wordt doorlopen: het niveau van de (groepen van) leden van de organisaties. Dit niveau wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Anders gezegd, het adoptieproces wordt niet op dit niveau geanalyseerd. De data voor het onderzoek zijn echter wel op dit niveau, oftewel via de organisatieleden, verzameld. De betekenissen van een innovatie en de (f)actoren die van invloed zijn op de adoptie van de innovatie worden namelijk op dit niveau waargenomen en geïnterpreteerd. Hier wordt in paragraaf 5.4 nader op ingegaan. In de volgende paragraaf wordt de selectie van de cases, en de selectie van de cases *binnen* de cases verantwoord.

## 5.3 Caseselectie

In de vorige paragraaf is aangegeven dat in dit onderzoek verschillende lagen kunnen worden onderscheiden. Dit onderzoek richt zich op de *diffusie* van interorganisationale innovaties in de publieke sector. Om de diffusie van een interorganisationale innovatie te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de *adoptie* (en verwerping) van de innovatie door een aantal (sets van) organisaties. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat bij de adoptie van interorganisationale innovaties niet alleen een adoptiebesluit wordt genomen op het niveau van de set van organisaties als geheel, maar ook op het niveau van de individuele organisaties. In paragraaf 5.3.1 wordt ingegaan op de selectie van twee cases, oftewel twee interorganisationale innovaties, waarvan de diffusie wordt onderzocht. In paragraaf 5.3.2 worden vervolgens per case vier cases geselecteerd, oftewel vier sets van organisaties die de innovatie hebben geadopteerd, of juist verworpen. Bij deze sets van organisaties is niet alleen sprake van een interorganisationeel adoptieproces, maar ook van vele organisationele adoptieprocessen. Er worden daarom per set van organisaties nog eens twee organisaties geselecteerd waarvan het organisationele adoptieproces, en de wisselwerking met het interorganisationale adoptieproces, wordt onderzocht. In figuur 5.2 wordt de selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases samengevat.

### 5.3.1 Selectie van de cases

In dit onderzoek wordt de diffusie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, bestudeerd. Bij de selectie van de te onderzoeken interorganisationale innovaties is een aantal criteria gehanteerd. Allereerst is om verschillende redenen gekozen voor interorganisationale innovaties die al enige tijd geleden zijn ontstaan en die zich in de jaren daarna breed hebben verspreid. Kenmerkend voor diffusie- en adoptieprocessen is in de eerste plaats dat zij vaak veel tijd vergen (zie paragraaf 3.2.1). Dit betekent dat de te onderzoeken innovaties de tijd moeten hebben gehad zich te verspreiden.

Daarnaast kan door de selectie van interorganisationale innovaties die al enige tijd geleden zijn geïntroduceerd een reconstructie worden gemaakt van het *gehele* diffusieproces van de innovaties. Dit betekent dat inzicht wordt gekregen in zowel een aantal tussentijdse uitkomsten als de uiteindelijke uitkomst van het diffusieproces. Met andere woorden, er kan worden vastgesteld in welke mate en naar wie de interorganisationale innovatie zich op verschillende momenten tijdens het diffusieproces heeft verspreid, en welke veranderingen daarin zijn opgetreden. Op basis hiervan kan worden bepaald welke (sets van) organisaties de innovatie vroeg hebben geadopteerd, welke (sets van) organisaties haar

later hebben geadopteerd, en welke (sets van) organisaties de innovatie hebben verworpen. Ook kan worden onderzocht of het tijdstip van adoptie bepalend is voor de betekenissen die (sets van) organisaties aan een interorganisationale innovatie toekennen, en voor de gepercipieerde invloed en interpretatie van diverse (f)actoren op de diffusie en adoptie van de innovatie. Kortom, door de rijpheid van de cases wordt rijke informatie verkregen.

Door interorganisationale innovaties te selecteren waarvan bijna het gehele diffusieproces kan worden gereconstrueerd, wordt bovendien tegemoet gekomen aan een belangrijk bezwaar tegen het selecteren van cases op de afhankelijke variabele, oftewel de mate van diffusie, namelijk dat onzeker is of het resultaat van de meting op een later tijdstip hetzelfde zal zijn (Swanborn, 2000: 65). Een nadeel van de gehanteerde werkwijze is daarentegen dat geen inzicht wordt verkregen in interorganisationale innovaties in de publieke sector die zich *niet* hebben verspreid.

Tot slot is gekozen voor interorganisationale innovaties rond *gepolitiseerde* thema's. Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de *verschillende* betekenissen die aan een innovatie in de publieke sector worden toegekend. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de functionele, de politieke en de institutionele betekenis van een innovatie. Door innovaties te selecteren die een rol spelen in gepolitiseerde thema's kunnen alle drie deze betekenissen worden waargenomen.

Op basis van deze criteria zijn twee interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid geselecteerd: de Brede School en het Veiligheidshuis. Beide innovaties zijn mooie voorbeelden van interorganisationale innovaties rond gepolitiseerde thema's, die zich breed hebben verspreid.<sup>22</sup> Bovendien bouwen zij allebei voort op, en combineren zij, een aantal eerdere, minder ingrijpende, interorganisationale innovaties binnen de twee beleidssectoren, zoals het reeds besproken project Verlengde Schooldag en het in paragraaf 1.3 genoemde netwerk- en trajectberaad. In figuur 5.1 worden de twee cases kort beschreven.

---

<sup>22</sup> Uit figuur 5.1 blijkt dat er wel een aanzienlijk verschil is tussen het aantal gerealiseerde Brede Scholen en het aantal gerealiseerde Veiligheidshuizen. Dit komt onder andere door de verschillende schalen van de innovaties. Een Brede School wordt meestal per wijk opgezet en een Veiligheidshuis per (middel)grote gemeente of regio. Hierdoor is het aantal potentiële Brede Scholen veel groter dan het aantal potentiële Veiligheidshuizen.

### **De Brede School**

Een Brede School is een samenwerkingsverband in een wijk tussen een of meerdere basisscholen en een aantal instellingen op het gebied van opvang, zorg, welzijn, sport en/of cultuur. Het belangrijkste doel van dit samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. De eerste Brede Scholen in Nederland zijn midden jaren negentig ontstaan in Groningen en Rotterdam. Begin 2006 – het moment van de selectie van de case – worden Brede Scholen ontwikkeld in 62 procent van de gemeenten en zijn er ongeveer 600 Brede Scholen gerealiseerd.

### **Het Veiligheidshuis**

Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband in een gemeente of regio tussen een of meerdere gemeenten en een aantal instellingen op het gebied van veiligheid, zorg en welzijn. Het belangrijkste doel van dit samenwerkingsverband is de sociale veiligheid te vergroten. Het eerste Veiligheidshuis in Nederland is in 2002 ontstaan in Tilburg. Begin 2006 – het moment van de selectie van de case – zijn er bijna tien Veiligheidshuizen gerealiseerd en zijn er in diverse gemeenten Veiligheidshuizen in ontwikkeling.

Figuur 5.1 Beschrijving van de twee cases

## **5.3.2 Selectie van de cases binnen de cases**

In paragraaf 5.3.1 is de selectie verantwoord van twee interorganisationale innovaties waarvan de diffusie wordt onderzocht: de Brede School en het Veiligheidshuis. Om de diffusie van deze interorganisationale innovaties te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de *adoptie* (en verwerping) van de innovaties door een aantal sets van organisaties. Dit adoptieproces wordt op interorganisationeel niveau *en* op organisationeel niveau doorlopen. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de selectie van een aantal sets van organisaties die de geselecteerde innovaties hebben geadopteerd, of juist verworpen (het interorganisationale niveau). Daarna worden per set van organisaties twee organisaties geselecteerd waarvan het organisationele adoptieproces, en de wisselwerking met het interorganisationale adoptieproces, wordt onderzocht (het organisationele niveau).

### **Het interorganisationale niveau**

Bij de selectie van de cases binnen de cases is gevarieerd op de afhankelijke variabele, oftewel de mate van adoptie. Per case zijn twee sets van organisaties geselecteerd die de interorganisationale innovatie hebben geadopteerd en twee sets van organisaties die de innovatie hebben verworpen. Dit betekent dat inzicht wordt verkregen in de adoptie *en* de verwerping van interorganisationale innovaties.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de verschillende betekenissen die een (set van) organisatie(s) tijdens het adoptieproces aan een innovatie toekent, en in de (f)actoren die gedurende dit proces een rol spelen. Deze interesse is de reden dat in dit onderzoek niet is gekozen voor het selecteren van sets van organisaties die zich op het moment van het onderzoek in verschillende fasen van het adoptieproces bevonden (Swanborn, 2000: 66). Hoewel een dergelijke *procesvolgende* benadering het mogelijk maakt een aantal sets van organisaties voor een bepaalde periode te volgen, biedt deze aanpak geen, of slechts in beperkte mate inzicht in de verschillende betekenissen die een set van organisaties gedurende de verschillende fasen van het adoptieproces aan een innovatie toekent, en in de wisselende (f)actoren die op dit proces van invloed zijn. Bovendien is het bij deze benadering niet mogelijk de cases binnen de cases te



Bij de selectie van de sets van organisaties die de innovatie hebben *geadopteerd* zijn twee criteria gehanteerd. In de eerste plaats zijn sets van organisaties geselecteerd die niet alleen hebben *besloten* de interorganisationale innovatie te adopteren, maar die ook al gestart zijn met de *implementatie* van de innovatie. Uit paragraaf 3.3.2 blijkt dat adoptie een doorlopend en onvoorspelbaar proces is, waarin een genomen adoptiebesluit soms nog voor de implementatie ervan wordt herroepen, bijvoorbeeld omdat nieuwe informatie over de innovatie beschikbaar is gekomen, of omdat zich een beter alternatief heeft aangediend. Ook is het mogelijk dat een interorganisationale innovatie alleen *symbolisch* wordt geadopteerd (zie paragraaf 3.5.1) (Meyer & Rowan, 1977). Dit betekent dat een set van organisaties suggereert dat zij een interorganisationale innovatie heeft geadopteerd, terwijl zij dit feitelijk niet heeft gedaan. Voor het onderzoek zijn dan ook sets van organisaties geselecteerd die reeds begonnen zijn met de implementatie van de interorganisationale innovatie. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan een belangrijk bezwaar tegen het selecteren van cases op de afhankelijke variabele, oftewel de mate van adoptie, namelijk dat onzeker is of het resultaat van de meting op een later tijdstip hetzelfde zal zijn (Swanborn, 2000). Een adoptiebesluit kan ook tijdens de implementatie van de innovatie nog herroepen worden, bijvoorbeeld omdat de betekenis van de innovatie in de praktijk tegenvalt, maar de kans hierop is aanzienlijk kleiner.

Overigens is in paragraaf 3.3.2 reeds toegelicht dat om te kunnen spreken van de ‘adoptie’ van een interorganisationale innovatie, de *kernelementen* van de innovatie moeten zijn overgenomen. Een innovatie hoeft niet letterlijk gekopieerd te zijn en kan op lokaal niveau verschillend worden ingevuld. In dit onderzoek wordt gesproken van adoptie van de geselecteerde interorganisationale innovaties als een aantal organisaties intensief samenwerkt om een maatschappelijk vraagstuk integraal aan te pakken, en deze samenwerking leidt tot een combinatie van nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties (zie paragraaf 2.3).

Een tweede criterium dat is gehanteerd bij de selectie van sets van organisaties die de innovatie hebben geadopteerd, is het *tijdstip* van adoptie. Uit de literatuur (zie bijvoorbeeld het in paragraaf 3.5.2 besproken onderzoek van Tolbert en Zucker uit 1983) blijkt dat het tijdstip van adoptie van invloed is op de betekenissen die aan een innovatie worden toegekend. Er is daarom één set van organisaties geselecteerd die de interorganisationale innovatie vroeg heeft geadopteerd, en één set van organisaties die de innovatie later heeft geadopteerd.

Overigens is het onderscheid tussen vroege en late adoptie in de praktijk soms lastig te maken. Een set van organisaties kan bijvoorbeeld al vroeg hebben besloten de innovatie te adopteren, maar dit besluit pas enkele jaren later hebben geïmplementeerd. In het onderzoek is daarom het tijdstip van adoptie bepaald door het moment waarop een set van organisaties is gestart met de implementatie van de innovatie.

Bij de selectie van de sets van organisaties die de innovatie hebben *verworpen*, is het criterium gehanteerd dat sprake moest zijn van *actieve* verwerping. Dit betekent dat een set van organisaties wel heeft *overwogen* de interorganisationale innovatie te adopteren, maar uiteindelijk heeft besloten dit niet te doen. De verwerping van een interorganisationale innovatie is vaak lastig vast te stellen, omdat het besluit om een innovatie te verwerpen niet altijd expliciet wordt genomen, en ook niet altijd schriftelijk wordt vastgelegd. Er zijn

daarom sets van organisaties geselecteerd die in ieder geval hebben nagedacht en gesproken over de adoptie van de innovatie.

Tot slot is bij de selectie van de sets van organisaties rekening gehouden met de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken en met de beschikbaarheid van informatie.

Op basis van deze criteria zijn per case vier sets van organisaties geselecteerd. Bij de case Brede School is allereerst een set van organisaties geselecteerd die de interorganisationele innovatie al vroeg heeft geadopteerd, en die in de literatuur en door experts (zie paragraaf 5.4) als een belangrijke voorloper wordt beschouwd, de Brede School Gouda. Daarnaast is een set van organisaties geselecteerd die de Brede School pas later heeft geadopteerd, de Brede School Zoetermeer. Ook is een set van organisaties geselecteerd die schriftelijk heeft vastgelegd de Brede School te verwerpen: Maasdriel. Tot slot is, mede vanwege de beperkte beschikbaarheid van sets van organisaties die de Brede School actief hebben verworpen, een set van organisaties gekozen die de Brede School maar *gedeeltelijk* heeft geadopteerd, oftewel die niet alle kernelementen van de innovatie heeft overgenomen: Hendrik-Ido-Ambacht.

Ook bij de case Veiligheidshuis is eerst een set van organisaties geselecteerd die de innovatie al vroeg heeft geadopteerd, en die in de literatuur en door experts als een belangrijke voorloper wordt beschouwd, het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch. Daarnaast is een set van organisaties geselecteerd die de innovatie pas later heeft geadopteerd, het Veiligheidshuis Fryslân. Vervolgens is een set van organisaties geselecteerd die schriftelijk heeft vastgelegd geen (fysiek) Veiligheidshuis te willen ontwikkelen, oftewel Den Haag. Tot slot is een set van organisaties geselecteerd die het Veiligheidshuis minder expliciet heeft verworpen: Rotterdam.

In het voorgaande is de selectie van een aantal sets van organisaties verantwoord, zoals de Brede School Gouda en het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch. Er kunnen echter binnen bijvoorbeeld de Brede School Gouda opnieuw een aantal sets van organisaties worden onderscheiden, zoals de eerste Goudse Brede School in de wijk Korte Akkeren en de tweede Goudse Brede School in de wijk Goverwelle (zie ook hoofdstuk 6). De innovaties hebben zich namelijk niet alleen extern – oftewel *tussen* sociale systemen – maar ook intern, oftewel *binnen* sociale systemen, verspreid (zie ook paragraaf 3.2.1). Dit betekent dat de term ‘sets van organisaties’ naar verschillende groepen van organisaties kan verwijzen. In het onderstaande, bij het organisationele niveau, wordt hier nader op ingegaan. Bij de externe diffusie en de interne diffusie van een innovatie zijn overigens vaak wel deels dezelfde organisaties betrokken. Zo zijn bij de adoptie van de latere Brede Scholen in een gemeente veelal dezelfde schoolbesturen – maar niet dezelfde schooldirecteuren – en dezelfde kinderopvangorganisatie betrokken als bij de adoptie van de eerste Brede School in de gemeente.

### **Het organisationele niveau**

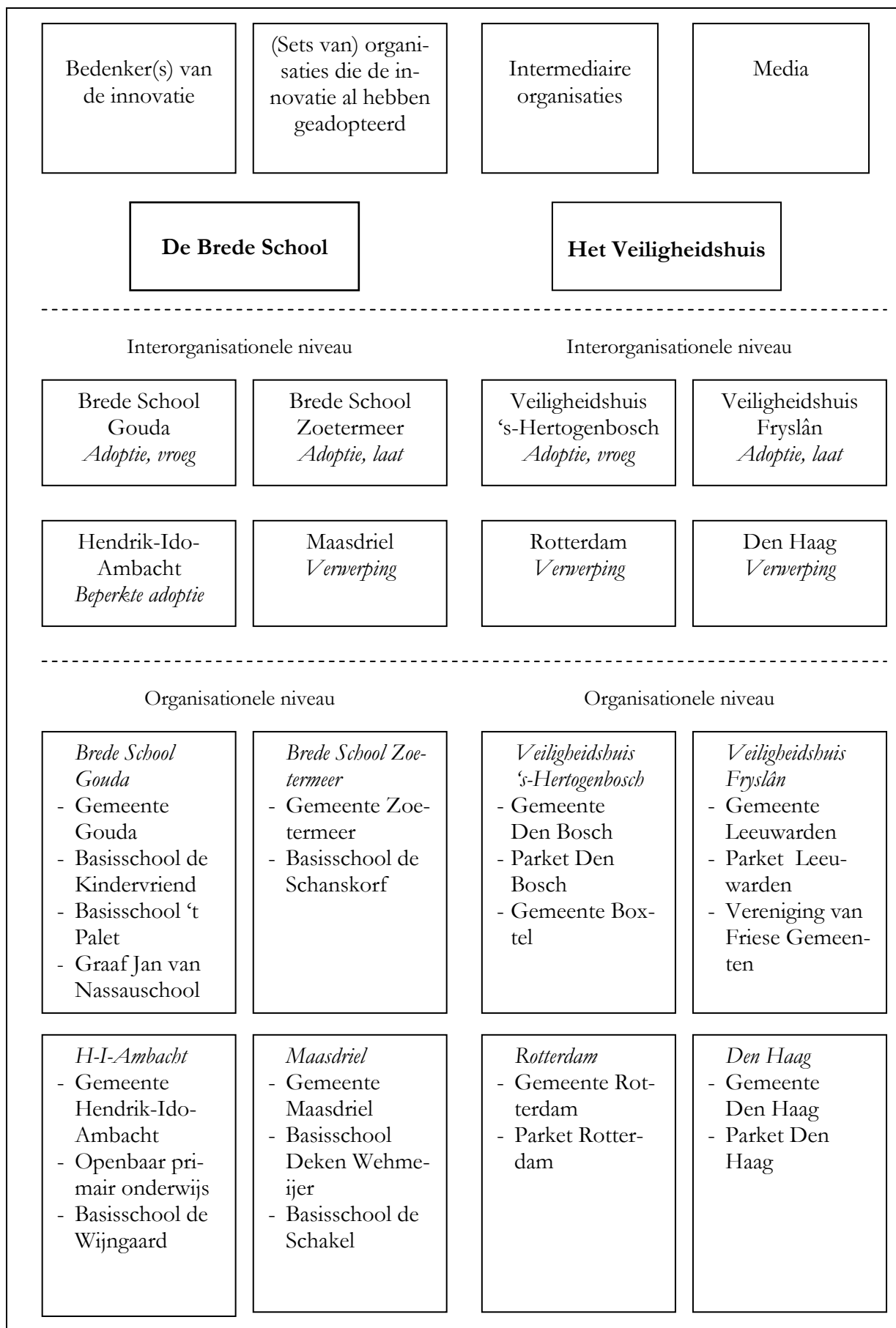
Zoals aangegeven is bij de adoptie van een interorganisationele innovatie niet alleen sprake van een *interorganisationeel* adoptieproces, maar ook van meerdere *organisationele* adoptieprocessen. Om praktische redenen was het niet mogelijk om de organisationele adoptie van *alle* bij de innovaties betrokken organisaties te onderzoeken. Er zijn daarom per set van organisaties *twee* organisaties geselecteerd waarvan het organisationele adoptieproces is bestudeerd. Bij de selectie van deze organisaties is gekozen voor *kernorganisaties*, ofte-

wel organisaties die een *regierol* vervullen bij de adoptie (en implementatie) van de interorganisationale innovaties. Bij de case Brede School gaat het om de gemeente en de scholen, en bij de case Veiligheidshuis om de gemeente en het arrondissementsparket.

Zoals zojuist is aangegeven, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de *externe* diffusie en de *interne* diffusie van een innovatie, en kunnen in een gemeente of regio vaak verschillende sets van organisaties of samenwerkingsverbanden worden onderscheiden. Bij de case Brede School is er daarom naar gestreefd om, naast de gemeente, een school te selecteren die participeert in de eerste Brede School in de gemeente, een school die participeert in een later ontwikkelde Brede School, en een school die de innovatie heeft verworpen. Bij de selectie van de organisaties binnen de set van organisaties die de Brede School heeft verworpen, zijn de gemeente en twee betrokken scholen geselecteerd.

Bij de case Veiligheidshuis zijn het arrondissementsparket en de betrokken (centrum)gemeente geselecteerd. Er was ten tijde van het onderzoek nog bijna geen sprake van echte interne diffusie van het Veiligheidshuis. Daarom is, naast het arrondissementsparket en de centrumgemeente, een regiogemeente geselecteerd die overweegt zich bij het Veiligheidshuis aan te sluiten.

In figuur 5.2 wordt de selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases samengevat. De volgende paragraaf gaat in op de dataverzameling.



Figuur 5.2 Geselecteerde cases en cases *binnen* de cases

## 5.4 Dataverzameling

De voor het onderzoek benodigde data zijn in twee fasen verzameld. Eerst is informatie vergaard over de inhoud en achtergrond van de interorganisationale innovaties, over hun diffusie, en over de mate waarin en wijze waarop verschillende actoren hebben geprobeerd de diffusie en adoptie van de innovaties te stimuleren (zie figuur 5.2). Hierbij is gebruik gemaakt van documenten en van interviews. Met andere woorden, er is sprake van datatriangulatie (Swanborn, 2000; Yin, 2003). In paragraaf 5.6 wordt hier nader op ingegaan.

Er is gebruik gemaakt van een veelheid aan documenten, zoals kamerstukken, beleidsnota's, onderzoeksrapporten, dossiers op websites van ministeries en kenniscentra, en krantenberichten. In bijlage 1 en 2 wordt per case een overzicht van de bestudeerde documenten gegeven.

Daarnaast zijn interviews gehouden met de bedenkers van de interorganisationale innovaties, en met vertegenwoordigers van diverse intermediaire organisaties, zoals landelijke projectleiders, beleidsmedewerkers en adviseurs. Hierbij is de sneeuwbalmethode gehanteerd, hetgeen betekent dat per respondent is gevraagd welke organisaties en sleutelpersonen nog meer een belangrijke rol hebben gespeeld bij het ontstaan en de diffusie van de innovaties (Swanborn, 2000). In bijlage 1 en 2 is per case een overzicht van de respondenten opgenomen. De meeste interviews zijn face-to-face afgenomen. Daarnaast zijn enkele telefonische interviews gehouden. Voor de case Brede School zijn in totaal elf interviews gedaan, en voor de case Veiligheidshuis zeven. Bij deze semi-gestructureerde interviews is een handleiding gebruikt (zie bijlage 3).

In de tweede fase is informatie verzameld over de adoptie of verwerping van de innovaties door de in paragraaf 5.3 geselecteerde (sets van) organisaties, en is een reconstructie gemaakt van hun proces van betekenisgeving en de (f)actoren die daarop van invloed zijn geweest. Ook hierbij is gebruik gemaakt van documenten en interviews, en was sprake van datatriangulatie (Swanborn, 2000; Yin, 2003) (zie paragraaf 5.6). Er zijn diverse documenten bestudeerd, zoals memo's, college- en raadsvoorstellen, brochures en projectplannen. In bijlage 1 en 2 wordt per case een overzicht van de gebruikte documenten gegeven.

Daarnaast zijn interviews gehouden. Het uitgangspunt bij de selectie van de respondenten was inzicht te krijgen in de zogenaamde 'multiple realities', oftewel in de verschillende betekenissen die aan de innovaties zijn toegekend, en in de verschillende percepties en interpretaties van de (f)actoren die daarop van invloed zijn geweest (Swanborn, 2000: 25). Bij de case Brede School is binnen de gemeente gesproken met de betrokken wethouder en beleidsmedewerker, en soms ook met een betrokken afdelingshoofd. Binnen de scholen is gesproken met de directeur, die soms ook fungeerde als coördinator van de Brede School.

Bij de case Veiligheidshuis is binnen de gemeente gesproken met het afdelingshoofd, en met de betrokken beleidsmedewerker of veiligheidscoördinator. Binnen het arrondissementsparket is gesproken met de verantwoordelijke (hoofd-)officier van justitie en met een medewerker, veelal de coördinator van het Veiligheidshuis.

In bijlage 1 en 2 is per case een overzicht van de respondenten opgenomen. De meeste interviews zijn face-to-face afgenomen. Daarnaast zijn enkele telefonische interviews gehouden. Er zijn voor de case Brede School in totaal tweeëntwintig interviews gehouden,

en voor de case Veiligheidshuis negentien. Bij deze semi-gestructureerde interviews is een handleiding gebruikt (zie bijlage 4).

De data voor dit onderzoek zijn niet alleen in twee fasen, maar ook op twee momenten, verzameld. Een deel van het empirisch materiaal is in 2006 verzameld in het kader van een onderzoek naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector dat Korteland, Bekkers en Simons in 2006 in opdracht van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben uitgevoerd. Dit materiaal is in 2008 aangevuld en geactualiseerd. Dit betekent dat de mate van diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis, de betekenissen die verschillende actoren aan deze interorganisationale innovaties in de publieke sector hebben toegekend, en de (f)actoren die op dit proces van diffusie en adoptie van invloed zijn geweest, op twee momenten zijn vastgesteld, en inzicht wordt verkregen in veranderingen die daarin zijn opgetreden. De conclusies van dit onderzoek hebben betrekking op de diffusie en adoptie van de twee interorganisationale innovaties tot eind 2008. Ontwikkelingen na die tijd zijn niet meegenomen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de verzamelde data zijn geanalyseerd.

## 5.5 Analyse van de verzamelde data

De verzamelde data zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van het in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat adoptie kan worden getypeerd als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) – zowel op organisationeel als op interorganisationeel niveau – drie typen betekenissen aan een interorganisationele innovatie toekent: een functionele, een politieke en een institutionele betekenis. Deze betekenissen kunnen worden getypeerd als lenzen waardoor een (set van) organisatie(s) naar de adoptie van een innovatie kijkt, en kunnen als volgt worden geoperationaliseerd. De functionele betekenis verwijst naar de *functie* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie de effectiviteit en/of efficiëntie van een (set van) organisatie(s) kan vergroten. De politieke betekenis verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie een passend antwoord kan bieden op een maatschappelijk vraagstuk waarmee een (set van) organisatie(s) wordt geconfronteerd. De institutionele betekenis verwijst naar de *druk* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) zich met een innovatie kan conformeren aan een geldende norm.

Daarnaast wordt de diffusie en adoptie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector beïnvloed door een veelheid aan actoren en factoren. Deze (f)actoren zijn in hoofdstuk 4 onderverdeeld in vier categorieën: de kenmerken van de interorganisationele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. In onderstaand schema worden de onderscheiden (f)actoren geoperationaliseerd. Dit schema maakt het mogelijk om overeenkomsten en verschillen tussen de cases en de cases *binnen* de cases op te sporen, maar biedt ook ruimte voor de verschillende contexten van de cases, en van de cases *binnen* de cases. Aan de hand van het schema kunnen de verzamelde data worden geanalyseerd, en kan inzicht worden verkregen in het proces van diffusie en adoptie van interorganisatio-

nele innovaties in de publieke sector, in de verschillende betekenissen die aan een innovatie worden toegekend, en in de (f)actoren die hierop van invloed zijn. Hiermee wordt het in dit onderzoek ontwikkelde conceptuele model beproefd en kan het nader worden gespecificeerd, en kunnen conclusies worden getrokken over hoe de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, kan worden beschreven en verklaard.

Categorie	(F)actor	Operationalisatie
Kenmerken van de interorganisationale innovatie	Comptabiliteit	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin de interorganisationale innovatie voortbouwt op een eerder samenwerkingsverband <i>Organisatieel niveau:</i> De mate waarin de interorganisationale innovatie verenigbaar is met de bestaande organisationele en professionele normen, waarden, behoeften en werkwijzen
	Complexiteit	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin de interorganisationale innovatie lastig te begrijpen en te gebruiken is, bijvoorbeeld in termen van de concreetheid van het concept of de reikwijdte van de consequenties van de innovatie
	Testbaarheid	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin met de interorganisationale innovatie geëxperimenteerd kan worden, bijvoorbeeld door een pilot op te zetten of door deel te nemen aan een simulatie <i>Organisatieel niveau:</i> De mate waarin de individuele organisaties de deelname aan een samenwerkingsverband kunnen uitproberen, bijvoorbeeld door eerst op proef deel te nemen
	Zichtbaarheid	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin de interorganisationale innovatie en haar betekenissen te zien zijn, bijvoorbeeld in krantenartikelen of in een evaluatieonderzoek
	Kneedbaarheid	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin de inhoud en vorm van de interorganisationale innovatie aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de set van organisaties <i>Organisatieel niveau:</i> De mate waarin de inhoud en vorm van de interorganisationale innovatie aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de individuele organisaties
	Kosten	<i>Interorganisatieel niveau:</i> De mate waarin de set van organisaties incidenteel en structureel geld, tijd en energie moet investeren in de adoptie van de interorganisationale innovatie, en de mate waarin aan deze investeringen tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie <i>Organisatieel niveau:</i> De mate waarin de individuele organisaties incidenteel en structureel geld, tijd en energie moeten investeren in de adoptie van de interorganisationale innovatie, en de mate waarin

		aan deze investeringen tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie
Kenmerken van de diffusiestrategie	Bedenkers en (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin de bedenker van de interorganisationele innovatie en sets van organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd bereid en in staat zijn hun kennis over en ervaringen met de innovatie met andere (sets van) organisaties te delen, door kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een presentatie op een congres te geven of de mogelijkheid te bieden om op werkbezoek te komen</p> <p><i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin de bedenker van de interorganisationele innovatie en organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd bereid en in staat zijn hun kennis over en ervaringen met de innovatie met andere (sets van) organisaties te delen, door kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een presentatie op een congres te geven of de mogelijkheid te bieden om op werkbezoek te komen</p>
	Intermediaire organisaties	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin intermediaire organisaties – zoals ministeries, brancheorganisaties en kennisinstituten – bereid en in staat zijn de door henzelf en door anderen opgedane kennis over en ervaringen met de interorganisationele innovatie te verzamelen, bewerken en verspreiden, door kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een congres te organiseren, begeleiding te bieden of een ambassadeur in te zetten
	Media	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin op de radio, televisie, het internet en in kranten en vaktijdschriften aandacht wordt besteed aan de interorganisationele innovatie en haar betekenissen
Kenmerken van de samenwerkingspartners	Omvang	<i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin de organisatie beschikt over de voor de adoptie van de interorganisationele innovatie benodigde hulpbronnen, zoals personeel, kennis en geld
	Structuur	<i>Organisationeel niveau:</i> De mate van centralisatie (de mate waarin de macht en controle binnen een organisatie in handen is van enkele individuen), formalisatie (de mate waarin de nadruk wordt gelegd op het volgen van regels en procedures) en complexiteit (de mate van specialisatie, functionele differentiatie en professionele kennis) in de organisatie
	Strategische visie	<i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin de organisatie



		een duidelijke missie heeft, en een visie op de rol die de interorganisationele innovatie kan spelen bij het bereiken van de doelen van de organisatie
	Sleutelfiguren	<i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin in de organisatie bestuurders, ambtenaren en professionals aanwezig zijn die bereid en in staat zijn de adoptie van de interorganisationele innovatie te promoten, bijvoorbeeld door haar te koppelen aan een probleem waar de organisatie mee worstelt
Kenmerken van het relatienetwerk	Intensiteit van relaties	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin de samenwerkingspartners contact met elkaar hadden en hebben, bijvoorbeeld in hun dagelijkse werk, en de mate waarin de samenwerkingspartners contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken <i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin de individuele organisaties contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens regionale overleggen
	Kwaliteit van relaties	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners, en de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> De mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties
	Homogeniteit	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin de samenwerkingspartners dezelfde taal spreken en dezelfde of vergelijkbare normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, en de mate waarin de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde of vergelijkbare normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben <i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde of vergelijkbare normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben
	Geografische nabijheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners, en de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> De mate waarin er een fysieke afstand is tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties
	Wederzijdse afhankelijkheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> De mate waarin de samenwerkingspartners van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor het bereiken van hun doelen, en de

		mate waarin de samenwerkingspartners afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel <i>Organisationeel niveau</i> : De mate waarin de individuele organisaties afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel
	Opinieleiders	<i>Interorganisationeel niveau</i> : De mate waarin zich onder de samenwerkingspartners een gezaghebbende organisatie bevindt die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de andere organisaties en hen bijvoorbeeld over kan halen de innovatie te adopteren dan wel te verwerpen, en de mate waarin een andere (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de samenwerkingspartners, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid <i>Organisationeel niveau</i> : De mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de individuele organisaties, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid

Schema 5.1 Operationalisatie van de actoren en factoren

## 5.6 Kwaliteit van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van het onderzoek besproken. Daarbij wordt ingegaan op de betrouwbaarheid, de interne validiteit en de externe validiteit van het onderzoek.

### Betrouwbaarheid en interne validiteit

Het criterium betrouwbaarheid verwijst naar de nauwkeurigheid en consistentie (herhaalbaarheid) van het onderzoek. Het criterium interne validiteit verwijst naar de geldigheid van het onderzoek, in het bijzonder de kwaliteit van de operationalisaties (van Thiel, 2007: 55-56). Kenmerkend voor kwalitatief onderzoek is dat, in vergelijking met kwantitatief onderzoek, de interne validiteit veelal hoog is, doordat een sociaal verschijnsel in een kwalitatief onderzoek intensief wordt bestudeerd en gedetailleerde informatie wordt verzameld (Swanborn, 2000: 13, 39; van Thiel, 2007: 98). De betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek is daarentegen vaak minder groot, omdat slechts een beperkt aantal cases wordt onderzocht. Hierdoor is niet zeker of dezelfde meting onder dezelfde omstandigheden dezelfde bevindingen oplevert, en is de juistheid van de bevindingen dus minder zeker. De onderzoeker speelt bovendien een belangrijke rol bij het interpreteren van de resultaten van het onderzoek, waardoor de bevindingen persoonsgebonden (kunnen) zijn (van Thiel, 2007: 56, 165).

In dit onderzoek is op verschillende manieren de betrouwbaarheid en interne validiteit van het onderzoek bevorderd. Allereerst is in het onderzoek sprake van datatriangulatie (Swanborn, 2003: 13). Dit betekent dat gebruik is gemaakt van meerdere methoden van dataverzameling, namelijk van documentenonderzoek en interviews. Bovendien zijn er

verschillende databronnen gebruikt. Er zijn diverse documenten bestudeerd en er is een groot aantal respondenten, met verschillende functies, geïnterviewd. Door in het onderzoek informatie te vergelijken en te gebruiken die op verschillende wijzen is verzameld en uit diverse bronnen afkomstig is, kon haar betrouwbaarheid en geldigheid worden vastgesteld.

Daarnaast zijn de operationalisaties van de in het conceptuele model onderscheiden variabelen (zie paragraaf 5.5), de handleidingen voor de semi-gestructureerde interviews, het bij de casestudy's gebruikte analyseschema (zie paragraaf 5.5), en de bevindingen en conclusies van het onderzoek diverse malen voorgelegd aan collega-onderzoekers en aan de respondenten om ze te controleren op juistheid en volledigheid (van Thiel, 2007: 105; Yin, 2003: 34).

Tot slot is in dit hoofdstuk de onderzoeksopzet uitgebreid beschreven en zijn de gemaakte keuzes vastgelegd en verantwoord, wat replicatie van het onderzoek door andere onderzoekers mogelijk maakt en de controleerbaarheid vergroot (van Thiel, 2007: 105; Yin, 2003: 34).

### **Externe validiteit**

Het criterium externe validiteit verwijst naar de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek (van Thiel, 2007: 57). De diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector wordt in dit onderzoek beschreven en verklaard door een gedetailleerde reconstructie te maken van een *beperkt* aantal diffusie- en adoptieprocessen. Dit roept de vraag op of de resultaten van het onderzoek ook gelden voor andere, niet onderzochte, diffusie- en adoptieprocessen.

Dit onderzoek richt zich op de adoptie van *twee* interorganisationale innovaties: de Brede School en het Veiligheidshuis. Daarbij is op het interorganisationale niveau per case de adoptie (of verwerping) van de innovatie door *vier* sets van organisaties onderzocht. Dit betekent dat de externe validiteit van de onderzoeksresultaten op dit niveau beperkt is, oftewel de resultaten van het onderzoek kunnen niet (zonder meer) worden gegeneraliseerd naar andere innovaties of sets van organisaties. Dit wordt versterkt doordat adoptieprocessen, zoals aangegeven in paragraaf 5.2 een *lokaal* karakter hebben. Het doel van dit onderzoek is het in hoofdstuk 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model te beproeven en te specificeren, en niet om uitspraken te doen die kunnen worden gegeneraliseerd naar andere interorganisationale innovaties en sets van organisaties. De selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases is daarom gebaseerd op inhoudelijke en op theoretische gronden, en niet op het criterium representativiteit. Anders gezegd, dit onderzoek richt zich op analytische generalisatie, en niet op statistische generalisatie (Yin, 2003: 32).

De externe validiteit van de resultaten van het onderzoek op het organisationele niveau is ook beperkt. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3 zijn per set van organisaties *twee* organisaties gekozen waarvan het organisationele adoptieproces is onderzocht. Per organisatie is vervolgens met *enkele* respondenten gesproken. Bij de adoptie van de onderzochte interorganisationale innovaties zijn echter *vele* organisaties en *vele* organisatieleden betrokken. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek op het organisationele niveau niet (zonder meer) gegeneraliseerd kunnen worden naar de andere betrokken organisaties en organisatieleden, en dat de conclusies die op basis van dit onderzoek kunnen worden getrokken over de organisationele adoptie van de twee onderzochte interorganisationale innovaties beperkt zijn.

## 5.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de werkwijze beschreven en verantwoord die in het empirische deel van het onderzoek is gehanteerd. In paragraaf 5.2 is aangegeven dat het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de relaties tussen en condities waaronder *tal* van (f)actoren van invloed zijn op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de Nederlandse publieke sector, en in de betekenissen die actoren aan een interorganisationale innovatie in de publieke sector toekennen.

In dit *kwalitatieve* onderzoek wordt de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector daarom beschreven en verklaard door een *gedetailleerde* reconstructie te maken van een *beperkt aantal* diffusie- en adoptieprocessen. Hierbij is gekozen voor een meervoudige geneste casestudy als onderzoeksstrategie. Bij de toelichting op de keuze voor deze onderzoeksstrategie is aangegeven dat in het onderzoek *drie* analyseniveaus kunnen worden onderscheiden, omdat een adoptieproces bij interorganisationale innovaties op organisationeel *en* op interorganisationeel niveau wordt doorlopen. Het eerste analyseniveau is het niveau van de *cases*, oftewel de te bestuderen interorganisationale innovaties. Het tweede analyseniveau betreft het niveau van de cases *binnen* de cases, oftewel de te bestuderen sets van organisaties. Het derde analyseniveau is het niveau van de te bestuderen organisaties *binnen* de sets van organisaties.

In paragraaf 5.3 is de selectie van de cases en van de cases *binnen* de cases verantwoord. Eerst is ingegaan op de selectie van twee interorganisationale innovaties binnen de sectoren onderwijs en veiligheid, die zich breed hebben verspreid, en die een rol spelen in gepolitiseerde thema's: de Brede School en het Veiligheidshuis. Per case zijn vervolgens vier sets van organisaties gekozen waarvan het *interorganisationale* adoptieproces wordt gereconstrueerd. Er zijn sets van organisaties geselecteerd die de innovaties – op verschillende tijdstippen – hebben geadopteerd, en er zijn sets van organisaties geselecteerd die de innovaties hebben verworpen. Voor de case Brede School wordt de ontwikkeling van Brede Scholen in Gouda, Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel bestudeerd, en voor de case Veiligheidshuis wordt de invoering van het Veiligheidshuis in 's-Hertogenbosch, Fryslân, Den Haag en Rotterdam onderzocht. Daarna zijn per set van organisaties twee organisaties gekozen waarvan het *organisationele* adoptieproces wordt onderzocht. Bij de case Brede School gaat het om de gemeente en de scholen, en bij de case Veiligheidshuis om de gemeente en het arrondissementsparket.

In paragraaf 5.4 is vervolgens de dataverzameling besproken. Er is aangegeven dat de voor het onderzoek benodigde data in twee fasen zijn verzameld, en dat daarbij gebruik is gemaakt van documenten en interviews. In paragraaf 5.5 is een schema gepresenteerd, dat gebaseerd is op het in hoofdstuk 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model, en waarin de in het model onderscheiden variabelen zijn geoperationaliseerd. Dit schema kan worden gebruikt om de verzamelde data te analyseren, en om overeenkomsten en verschillen tussen de cases en tussen de cases *binnen* de cases op te sporen. Op basis hiervan kan het conceptuele model nader worden gespecificeerd, en kunnen conclusies worden getrokken over hoe de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector in het algemeen, en in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, kan worden beschreven en verklaard. In paragraaf 5.6 is tot slot aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderzoek, in het bijzonder de betrouwbaarheid, de interne validiteit en de externe validiteit van de onderzoeksresultaten.

In de volgende twee hoofdstukken wordt, aan de hand van het in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model en de zojuist beschreven werkwijze, de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis gereconstrueerd.



## 6 De Brede School

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de eerste casestudy gepresenteerd: de Brede School.<sup>24</sup> Een Brede School is een samenwerkingsverband in een wijk tussen één of meerdere basisscholen<sup>25</sup> en een aantal instellingen op het gebied van opvang, zorg, welzijn, sport en/of cultuur. Het belangrijkste doel van dit samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. De eerste Brede Scholen in Nederland<sup>26</sup> zijn midden jaren negentig ontstaan in Groningen en Rotterdam. Ruim tien jaar later worden in drie kwart van de Nederlandse gemeenten Brede Scholen ontwikkeld en zijn er al bijna 1.000 Brede Scholen gerealiseerd. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de diffusie en adoptie van de Brede School is verlopen, welke actoren en factoren hierop van invloed zijn geweest en hoe deze actoren en factoren de diffusie en adoptie van de Brede School hebben beïnvloed.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in paragraaf 6.2 toegelicht wat onder een Brede School kan worden verstaan. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 de ontstaansgeschiedenis en de diffusie van de Brede School beschreven. Om de diffusie van de Brede School te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de adoptie en verwerving van de interorganisationele innovatie door een aantal (sets van) organisaties. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is daarom het *interorganisationele* adoptieproces van vier sets van organisaties, en het *organisationele* adoptieproces van twee organisaties uit deze sets van organisaties – de gemeente en de scholen – onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model (zie ook paragraaf 5.5). Eerst wordt in paragraaf 6.4 het adoptieproces van de (sets van) organisaties beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 6.5 aangegeven welke functionele, politieke en institutionele betekenissen de (sets van) organisaties aan de Brede School hebben toegekend. Aansluitend wordt in paragraaf 6.6 in kaart gebracht welke actoren en factoren van invloed zijn geweest op dit proces van betekenisgeving, en hoe deze actoren en factoren het interorganisationele en organisationele adoptieproces hebben beïnvloed. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van de Brede School, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatiernetwerk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies (paragraaf 6.7).

---

<sup>24</sup> Voor een overzicht van de voor deze casestudy gebruikte databronnen wordt verwezen naar bijlage 1.

<sup>25</sup> Ook in het voortgezet onderwijs ontstaan steeds meer Brede Scholen. Dit onderzoek richt zich echter alleen op Brede Scholen in het basisonderwijs. Wanneer in dit hoofdstuk gesproken wordt over scholen wordt dan ook bedoeld op basisscholen.

<sup>26</sup> De ontwikkeling van Brede Scholen beperkt zich niet tot Nederland. In de Verenigde Staten van Amerika, Groot-Brittannië en Scandinavië wordt al sinds het begin van de jaren tachtig met de Brede School geëxperimenteerd. Maar bijvoorbeeld ook in België, Duitsland en Italië worden Brede Scholen vormgegeven (Studulski, 2001). Het is waarschijnlijk dat de ontwikkeling van Brede Scholen in Nederland is beïnvloed door de ontwikkeling van Brede Scholen in andere landen, maar deze invloed is in dit onderzoek niet expliciet meegenomen.

## 6.2 De Brede School

Een Brede School is een samenwerkingsverband in een wijk tussen een of meerdere basisscholen en andere instellingen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. De kern van een Brede School wordt meestal gevormd door het basisonderwijs, de peuterspeelzaal en de kinderopvang. Andere mogelijke partners zijn bijvoorbeeld het welzijnswerk, de bibliotheek, de muziekschool, een sportvereniging, maatschappelijk werk, de woningbouwvereniging, het consultatiebureau en de schoolarts. Ook de gemeente is betrokken bij een Brede School, bijvoorbeeld als initiator, regisseur en/of financier.

Het belangrijkste doel van een Brede School is de ontwikkelingskansen<sup>27</sup> van kinderen te vergroten. Andere mogelijke doelen zijn bijvoorbeeld het bieden van dagarrangementen<sup>28</sup> of het versterken van de sociale cohesie in de wijk. De partners proberen deze doelen te bereiken door multidisciplinair, structureel en vanuit een gezamenlijke pedagogische visie samen te werken. Dit betekent dat zij onderling informatie uitwisselen, dat zij hun werkwijzen en werktijden op elkaar afstemmen en dat zij gezamenlijk een breed aanbod van activiteiten realiseren voor kinderen, ouders en/of buurtbewoners op het gebied van educatie (bijvoorbeeld voor- en vroegschoolse educatie), opvang (voor, tussen en na school), zorg (bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning) en vrije tijd (bijvoorbeeld sportieve en culturele activiteiten). Met andere woorden, in een Brede School wordt een verbinding gelegd tussen de drie leefwerelden waarbinnen kinderen opgroeien en zich ontwikkelen: gezin, school en vrije tijd.

In de praktijk wordt – afhankelijk van de lokale situatie en behoeften – verschillend vorm en inhoud gegeven aan een Brede School. Zo heeft elke Brede School een eigen profiel, dat gebaseerd is op de doelstellingen van het samenwerkingsverband.<sup>29</sup> Daarnaast neemt bijvoorbeeld soms maar één school deel aan het samenwerkingsverband, terwijl in andere Brede Scholen meerdere scholen van verschillende denominaties samenwerken. Ook zijn de partners bij sommige Brede Scholen in één multifunctionele accommodatie gehuisvest en is bij andere Brede Scholen sprake van een netwerkstructuur, waarbij de partners gebruik maken van verschillende gebouwen in de wijk. Tot slot worden ook verschillende namen gebruikt voor het samenwerkingsverband, zoals Brede School, Vensterschool, Forumschool of Open Wijkschool (zie ook paragraaf 6.3). Kortom, Brede Scholen zijn er in allerlei soorten en maten.<sup>30</sup> In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en de diffusie van de Brede School.

---

<sup>27</sup> Het gaat daarbij zowel om de cognitieve, fysieke als sociaal-emotionele ontwikkeling.

<sup>28</sup> Een dagarrangement is een doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd waar kinderen en ouders naar eigen behoefte gebruik van kunnen maken, zodat ouders arbeid en zorg makkelijker kunnen combineren.

<sup>29</sup> Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen zes profielen: het onderwijsachterstandenprofiel, het verrijkinsprofiel, het zorgprofiel, het opvangprofiel, het wijkprofiel en het multifunctionele accommodatieprofiel (Sardes, 1999).

<sup>30</sup> Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is het uitgangspunt in dit onderzoek dat sprake is van adoptie als in ieder geval de kernelementen van de interorganisatie innovatie zijn overgenomen. Anders gezegd, om te kunnen spreken van een Brede School moet sprake zijn van structurele en inhoudelijke samenwerking tussen een aantal partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen, die gericht is op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken, en die leidt tot (een combinatie van) nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties.



### 6.3 De diffusie van de Brede School

De eerste Brede Scholen in Nederland zijn min of meer tegelijkertijd ontstaan in Groningen en Rotterdam. Beide gemeenten kampen midden jaren negentig met een groot aantal kinderen dat een onderwijsachterstand heeft. Uit een evaluatie van het Groningse onderwijsbeleid blijkt dat het zelfs om 40 procent van de kinderen in het basisonderwijs gaat. Zowel in Groningen als in Rotterdam realiseert men zich dat het voor het bestrijden en voorkomen van deze onderwijsachterstanden noodzakelijk is dat scholen intensief gaan samenwerken met andere partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. In beide gemeenten worden daarom – onder motto's als “de school kan het niet alleen” en “it takes a village to raise a child” – samenwerkingsverbanden opgezet tussen één of meerdere basisscholen in een wijk en een aantal instellingen op het gebied van opvang, zorg, welzijn, sport en/of cultuur. In Groningen komt het initiatief voor de ontwikkeling van deze zogenoemde Vensterscholen – waarin meestal niet alleen inhoudelijk, maar ook fysiek wordt samengewerkt – vooral van de pas aangetreden wethouder van onderwijs, die een impuls wil geven aan het Groningse onderwijsbeleid. Het initiatief voor de ontwikkeling van de Rotterdamse Brede Scholen komt daarentegen van de gemeente en een aantal schoolbesturen die hun bestaande samenwerking op het gebied van de bestrijding van onderwijsachterstanden – bijvoorbeeld in de vorm van het project Verlengde Schooldag<sup>31</sup> – willen versterken en uitbreiden.

Kort na de ontwikkeling van de eerste Brede Scholen in Groningen en Rotterdam ontstaan – soms onder andere namen – in diverse gemeenten soortgelijke samenwerkingsverbanden tussen scholen en andere instellingen in een wijk. Een aantal voorbeelden uit deze eerste generatie Brede Scholen zijn de Open Wijk scholen in Nijmegen, de Plusscholen in Tilburg, de Brede Scholen in Haarlem, de Forumscholen in Utrecht, de Brede Buurtscholen in Den Haag, het Multifunctioneel Centrum voor het Jonge Kind in Beesel en de Community School in het Amsterdamse Stadsdeel Oud-Zuid.

Na deze pioniersperiode neemt de ontwikkeling van Brede Scholen in Nederland een grote vlucht (zie tabel 6.1). Uit de Jaarberichten Brede Scholen (Oberon, 2001, 2002, 2003, 2005, 2007) blijkt dat het percentage gemeenten dat Brede Scholen ontwikkelt<sup>32</sup> in de periode 2001-2007 stijgt van 36 naar 76 procent. Het percentage gemeenten dat geen Brede Scholen ontwikkelt loopt in dezelfde periode terug van 29 naar 9 procent. Daarnaast is in 2007 nog eens 15 procent van de gemeenten van plan om op korte termijn te starten met de ontwikkeling van Brede Scholen.<sup>33</sup>

Hoewel tabel 6.1 duidelijk maakt dat de Brede School zich anno 2007 breed heeft verspreid in Nederland kan bij de percentages wel een kanttekening worden geplaatst. Uit het

---

<sup>31</sup> Het project Verlengde Schooldag in het basisonderwijs van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1992-1996) was gericht op het bieden van buitenschoolse leermogelijkheden voor kinderen in kansarme situaties, waarbij scholen in samenwerking met buitenschoolse instellingen sport- en sociaal-culturele activiteiten aanboden na schooltijd. Het ministerie is in 1992 gestart met een aantal Experimenten Verlengde Schooldag in de vier grote steden. Later is de Verlengde Schooldag ook in andere gemeenten geïntroduceerd.

<sup>32</sup> Dit betekent niet dat de gemeente altijd het initiatief neemt tot of intensief betrokken is bij de ontwikkeling van Brede Scholen. Soms komt het initiatief tot de ontwikkeling van Brede Scholen van één of meerdere partners en gemeenten zijn in wisselende mate betrokken bij de ontwikkeling van Brede Scholen.

<sup>33</sup> Er is geen Jaarbericht Brede Scholen 2008 uitgebracht. Er worden daarom geen cijfers gepresenteerd over de ontwikkeling van Brede Scholen in 2008. De dataverzameling is eind 2008 afgerond.

Jaarbericht Brede Scholen 2007 (Oberon, 2007) blijkt namelijk dat ruim de helft van de Brede Scholen die in dat jaar zijn ontwikkeld zich nog in het initiatieproces bevinden (zie paragraaf 3.3.2). Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2 is adoptie echter een doorlopend en onvoorspelbaar proces. Het feit dat een gemeente aangeeft dat zij Brede Scholen ontwikkelt dan wel dit voornemen heeft, betekent niet altijd dat deze Brede Scholen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Soms worden voornemens niet in de praktijk gebracht of wordt de ontwikkeling van Brede Scholen voortijdig stopgezet. Uit het Jaarbericht Brede Scholen 2003 (Oberon, 2003) blijkt bijvoorbeeld dat in dat jaar de ontwikkeling van Brede Scholen in vierendertig gemeenten, al dan niet tijdelijk werd stilgelegd.<sup>34</sup>

	Brede Scholen worden ontwikkeld	Voornemens om Brede Scholen vorm te geven	Geen ontwikkeling van Brede Scholen
2001	36%	35%	29%
2002	53%	25%	22%
2003	54%	24%	22%
2005	62%	17%	21%
2007	76%	15%	9%

Tabel 6.1 Ontwikkeling van Brede Scholen in Nederlandse gemeenten<sup>35</sup> (N=443, in 2007) (Oberon, 2001, 2002, 2003, 2005, 2007)

In tabel 6.2 is het aantal gerealiseerde Brede Scholen in Nederland weergegeven. Hieruit blijkt dat in 2007 al bijna 1.000 Brede Scholen zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn nog bijna 700 Brede Scholen in ontwikkeling. De verwachting is dan ook dat het aantal gerealiseerde Brede Scholen de komende jaren hard zal groeien.<sup>36</sup>

Het Jaarbericht Brede Scholen 2007 (Oberon, 2007) laat zien dat de eerste Brede Scholen vooral zijn ontstaan in achterstandswijken in grote en middelgrote steden, en dat de meeste gerealiseerde Brede Scholen zich dan ook daar bevinden. Maar inmiddels worden ook in herstructureringswijken, sociaal-economisch sterke wijken, nieuwbouwwijken en dorpskernen Brede Scholen opgezet. Kortom, overal in Nederland worden Brede Scholen ontwikkeld.

<sup>34</sup> Dit verklaart waarom in 2003 de gestage groei van het aantal gemeenten dat Brede Scholen ontwikkelde kort tot stilstand kwam. Hoewel in dat jaar zevenendertig gemeenten startten met de ontwikkeling van Brede Scholen viel tegelijkertijd het proces in vierendertig gemeenten stil.

<sup>35</sup> In paragraaf 5.2 is aangegeven dat de Brede School verschillende verschijningsvormen en verschillende namen kent. Om de diffusie van de Brede School vast te kunnen stellen, moet duidelijk zijn wat onder een Brede School wordt verstaan, en wat niet. Om te kunnen bepalen in hoeveel Nederlandse gemeenten Brede Scholen worden ontwikkeld hebben de onderzoekers van Oberon in 2007 de volgende beschrijving aan gemeenten en scholen voorgelegd: “Er is sprake van brede school ontwikkeling wanneer scholen een bredere functie hebben dan die van onderwijsgever alleen en wanneer zij structureel samenwerken met meerdere partners op het gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport en/of cultuur”.

<sup>36</sup> Dit wordt bevestigd in het Jaarbericht Brede Scholen 2009 (Oberon, 2010). Hieruit blijkt dat in 88 procent van de gemeenten Brede Scholen worden ontwikkeld, in 6 procent van de gemeenten voornemens zijn om Brede Scholen vorm te geven, in 6 procent van de gemeenten nog geen Brede Scholen worden ontwikkeld, en dat er ruim 1200 Brede Scholen zijn gerealiseerd. Het Jaarbericht Brede Scholen 2009 is niet meegenomen in dit onderzoek, omdat de dataverzameling eind 2008 is afgerond (zie paragraaf 5.4).

	Gerealiseerde Brede Scholen
2001	200 à 300
2002	450
2003	500
2005	600
2007	1000

Tabel 6.2 Aantal gerealiseerde Brede Scholen<sup>37</sup>  
(Oberon, 2001, 2002, 2003, 2005, 2007)

Uit het Jaarbericht Brede Scholen 2007 (Oberon, 2007) blijkt tot slot dat de Brede School zich in Nederland niet alleen breed heeft verspreid *tussen* gemeenten, maar ook *binnen* gemeenten, want per gemeente worden steeds meer Brede Scholen ontwikkeld. Anders gezegd, er is niet alleen sprake van externe diffusie, maar ook van interne diffusie van de Brede School (zie paragraaf 3.2.1). Terwijl in 2005 de helft van de gemeenten nog één of twee Brede Scholen wilde realiseren, is twee jaar later bijna de helft van de gemeenten van mening dat uiteindelijk alle scholen breed moeten worden. Ook scholen en instellingen willen steeds meer Brede Scholen realiseren.

In deze paragraaf is de diffusie van de Brede School in kaart gebracht. Om de diffusie van de Brede School te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de adoptie (en verwerping) van de interorganisationale innovatie door een aantal (sets van) organisaties. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 6.4 Een beschrijving van vier adoptieprocessen

Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 zijn voor dit onderzoek vier sets van organisaties geselecteerd, waarvan het interorganisationale adoptieproces ten aanzien van de Brede School is onderzocht. Daarbij is één set van organisaties geselecteerd die de Brede School al vroeg heeft geadopteerd (Gouda), één set van organisaties die de Brede School later heeft geadopteerd (Zoetermeer), één set van organisaties die de Brede School wel heeft geadopteerd maar nog niet alle kernelementen van de innovatie heeft overgenomen (Hendrik-Ido-Ambacht), en één set van organisaties die de Brede School aanvankelijk actief heeft verworpen maar op een later moment alsnog heeft geadopteerd (Maasdriel). Vervolgens zijn per set van organisaties twee organisaties – de gemeente en de scholen – geselecteerd, waarvan het organisationele adoptieproces is onderzocht. In deze paragraaf wordt het interorganisationale en organisationele adoptieproces – in het bijzonder het initiatieproces – van de geselecteerde (sets van) organisaties beschreven.

---

<sup>37</sup> Het aantal basisscholen dat beschouwd kan worden als Brede School ligt aanzienlijk hoger, omdat in sommige Brede Scholen meerdere basisscholen participeren.

### 6.4.1 Gouda

In Gouda ontstaan de eerste ideeën voor de ontwikkeling van Brede Scholen aan het eind van de jaren negentig. Geïnspireerd door de succesverhalen over de Brede Scholen in Groningen, Rotterdam en Nijmegen neemt het college van burgemeester en wethouders in zijn programma voor de periode 1998-2002 het voornemen op “de mogelijkheden van de Verlengde Schooldag en ontwikkelingen als een ‘Vensterschool’ te beoordelen op hun bruikbaarheid en haalbaarheid in de Goudse situatie”. Dit leidt begin 2000 tot de startnotitie ‘Vormgeving van een Verlengde Schooldag/Brede School’. In deze notitie wordt ervoor gekozen om in Gouda Brede Scholen op te zetten en te beginnen met een pilot in de (achterstands)wijk Korte Akkeren. Het doel van deze Brede School is de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijk te vergroten.

Een ambtelijke projectgroep krijgt vervolgens de opdracht te onderzoeken of er voldoende draagvlak bestaat voor een Brede School onder de betrokken scholen en instellingen. In mei 2000 schrijven de drie basisscholen van verschillende denominaties in Korte Akkeren een notitie, waarin zij aangeven het project Brede School gezamenlijk ter hand te willen nemen. Tijdens een bijeenkomst met diverse instellingen op het gebied van welzijn, zorg, cultuur en educatie blijkt dat ook daar voldoende draagvlak bestaat voor een Brede School. Er wordt een projectplan opgesteld en met ingang van het schooljaar 2000-2001 gaat de eerste Goudse Brede School van start in de wijk Korte Akkeren.

Naar aanleiding van het succes van de pilot in Korte Akkeren geeft een nieuw college van burgemeester en wethouders de projectgroep in 2002 opdracht tot een voorstel te komen voor de invoering van Brede Scholen in de andere Goudse wijken. De projectgroep organiseert daarom twee bijeenkomsten voor alle Goudse basisscholen en instellingen, waarin zij aan kunnen geven of, wanneer en hoe zij mee willen doen met het opzetten van een Brede School in hun eigen wijk. Uit de reacties blijkt dat alle aanwezige scholen en instellingen enthousiast zijn over het idee en in 2003 gaat dan ook een tweede Goudse Brede School van start. In de jaren daarna volgen er nog drie Brede Scholen. Van de vijftientig basisscholen in Gouda werken er in 2008 vierentwintig samen in vijf verschillende Brede Scholen. Vooralsnog hebben de Goudse Brede Scholen een netwerkstructuur (zie paragraaf 5.2).

Per 1 januari 2006 hebben het openbare, protestants-christelijke en rooms-katholieke schoolbestuur, en de Stichting Welzijn Gouda de Federatie Brede School Gouda en omstreken opgericht. Dit betekent dat de gemeente nog wel een regierol vervult ten aanzien van de Goudse Brede Scholen, maar dat de federatie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

### 6.4.2 Zoetermeer

Ook in Zoetermeer ontstaan de eerste ideeën voor de ontwikkeling van Brede Scholen aan het eind van de jaren negentig. Geïnspireerd door een bezoek aan de Groningse Vensterscholen, en gestimuleerd door rijksmiddelen die beschikbaar komen voor de uitbreiding van de kinderopvang, nemen een beleidsmedewerker van de gemeente en een aantal professionals uit het veld in 1997 het initiatief voor een zogenoemd Experiment Brede School. Deze pilot – waarbij samenwerking wordt gerealiseerd tussen een instelling voor kinderopvang en een aantal sportorganisaties, en later ook een basisschool – strandt echter naar verloop van tijd als gevolg van het vertrek van een aantal van de betrokken professionals.

Een paar jaar later besluit het college van burgemeester en wethouders – in navolging van de uitgebreide landelijke aandacht voor Brede Scholen, en gestimuleerd door een subsidie van de provincie Zuid-Holland – een nieuwe impuls te geven aan de ontwikkeling van Brede Scholen in Zoetermeer. Er wordt een projectleider aangesteld en er wordt een bijeenkomst georganiseerd voor de Zoetermeerse schoolbesturen en instellingen. Tijdens deze bijeenkomst blijkt dat alle partijen redelijk positief tegenover de ontwikkeling van Brede Scholen staan. Er wordt besloten in 2002 te starten met een pilot in de (achterstands)wijk Palenstein en vervolgens jaarlijks in één of meerdere wijken een Brede School op te zetten. De invoering van Brede Scholen verloopt in de praktijk echter – mede als gevolg van een gebrek aan draagvlak voor de Brede School bij veel professionals – moeizamer dan verwacht, en uiteindelijk worden tot 2006 drie Brede Scholen in Zoetermeer gerealiseerd. Het doel van deze Brede Scholen is de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijken te vergroten – hetgeen wordt verwoord in het motto ‘it takes a village to raise a child’ – en het multifunctionele gebruik van gebouwen te stimuleren.

In 2006 krijgt de ontwikkeling van Brede Scholen in Zoetermeer opnieuw een impuls, doordat het nieuwe college in zijn programma de ambitie formuleert om in de periode 2006-2010 het aantal Brede Scholen in Zoetermeer uit te breiden van drie naar acht. Hiervoor wordt door de gemeenteraad ook structureel geld beschikbaar gesteld. Daarnaast krijgt de gemeente in 2006 een subsidie toegekend voor de ontwikkeling van dagarrangementen en combinatiefuncties.<sup>38</sup> Het college besluit naar aanleiding hiervan zijn ambitie ten aanzien van het realiseren van Brede Scholen te koppelen aan de ontwikkeling van dagarrangementen. Er wordt een projectwethouder aangewezen, er wordt een projectleider aangesteld, en er wordt een regiegroep ingesteld waarin de gemeente, en de Zoetermeerse schoolbesturen en instellingen participeren. Deze regiegroep krijgt de opdracht een voorstel te maken voor de gemeentebrede invoering van Brede Scholen in Zoetermeer. Dit uitvoeringsplan wordt echter pas eind 2007 vastgesteld, omdat met name de discussie over het profiel van de Zoetermeerse Brede Scholen binnen de regiegroep veel tijd vergt (zie paragraaf 6.2).

In 2008 worden de drie bestaande Brede Scholen – inmiddels Brede Wijscholen genaamd – uitgebreid en worden in drie andere wijken nieuwe Brede Scholen opgezet. Het is de bedoeling dat in 2009 ook in de laatste twee wijken Brede Scholen worden gerealiseerd, zodat in 2010 de leerlingen van alle basisscholen in Zoetermeer kunnen deelnemen aan Brede School activiteiten.

### **6.4.3 Hendrik-Ido-Ambacht**

In Hendrik-Ido-Ambacht worden eind jaren negentig de eerste stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van Brede Scholen. Aanleiding hiervoor is de vormgeving van Vinex-wijk De Volgerlanden. In deze nieuwbouwwijk wil de gemeente vier scholen van verschillende denominaties opzetten. Geïnspireerd door de succesverhalen over de Groningse Vensterscholen en een studiereis naar Zweden ontstaat – in overleg met de betrokken partijen – het idee om deze scholen samen met de stichting kinderopvang (inclusief het peuterspeelzaalwerk) en het open jeugdwerk in één gebouw te huisvesten. De gedachte hierachter is dat men hiermee niet alleen kosten kan besparen, maar ook een bij-

---

<sup>38</sup> Bij een combinatiefunctie is een werknemer in dienst bij één werkgever, maar werkt hij voor meer dan één sector of werkveld. Een voorbeeld is een werknemer die onder schooltijd als onderwijsassistent en na schooltijd als medewerker in de buitenschoolse opvang werkt.

drage kan leveren aan het preventieve jeugdbeleid. Begin 2006 wordt het zogenoemde onderwijs- en welzijnscluster Volgerlanden officieel geopend. Hoewel met het cluster de eerste stappen in de richting van een Brede School zijn gezet, is in de praktijk nog nauwelijks sprake van inhoudelijke of organisatorische samenwerking. Er wordt vooral samengewerkt op het gebied van huisvestingsaspecten, zoals onderhoud en beheer.

In diezelfde periode – in augustus 2004 – stelt het college van burgemeester en wethouders het ‘Plan van Aanpak Brede School’ vast, waarin het voornemen wordt geuit om vanaf 2006 stapsgewijs Brede Scholen te gaan realiseren. Een werkgroep – bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende onderwijsdenominaties en de kinderopvang – ontwikkelt naar aanleiding hiervan in 2005 een gezamenlijke visie op de Brede School. Echter, vanaf januari 2006 komt het project door het vertrek van de projectleider min of meer stil te liggen.

Begin 2007 krijgt de ontwikkeling van Brede Scholen in Hendrik-Ido-Ambacht een nieuwe impuls doordat de gemeente een subsidie voor visieontwikkeling en planvorming op het terrein van dagarrangementen en combinatiefuncties krijgt toegekend. In het projectplan dat aan de subsidie gekoppeld is, wordt aangegeven dat de Brede School verder wordt ontwikkeld binnen het kader van dagarrangementen. Maar als gevolg van een reorganisatie en gemeentelijke capaciteitsproblemen wordt niet echt uitvoering gegeven aan het projectplan. Eind 2007 wordt het project op aandringen van het veld weer opgepakt, mede omdat de toegekende subsidie in 2008 afloopt. Er wordt een startbijeenkomst georganiseerd, en er worden een projectgroep en een aantal werkgroepen ingesteld. Eind 2008 werkt de gemeente samen met de partners aan een visiedocument en uitvoeringsprogramma voor de Brede School, die waarschijnlijk begin 2009 formeel worden vastgesteld.

Ook in het nieuwe integrale huisvestingsplan voor het onderwijs speelt de Brede School een belangrijke rol. De komende jaren vindt er verbouw en nieuwbouw plaats, want veel scholen in de gemeente zijn verouderd. Het uitgangspunt daarbij is dat in elk van de drie Ambachtse schoolwijken een of meerdere onderwijs- en welzijnsclusters worden gerealiseerd. Anders gezegd, de Brede School moet een basisvoorziening in de wijk worden.

#### **6.4.4 Maasdriel**

Voor de plattelandsgemeente Maasdriel vormt de sterke opkomst van Brede Scholen in kleine(re) gemeenten de aanleiding om in 2001 na te denken over de ontwikkeling van Brede Scholen. Dit resulteert in 2003 in de notitie ‘Brede School ontwikkeling in de gemeente Maasdriel’. In deze notitie wordt aangegeven dat in de, uit diverse kernen bestaande, gemeente Maasdriel om een aantal redenen nog geen Brede Scholen worden ontwikkeld. In de eerste plaats is het aantal instellingen dat samen zou kunnen werken in een Brede School in veel kernen beperkt. In de tweede plaats is in de kernen nog niet of nauwelijks sprake van inhoudelijke samenwerking tussen de scholen en de aanwezige instellingen. In de derde plaats zijn bijna alle scholen nog redelijk passend gehuisvest, waardoor ook dit aspect geen aanleiding geeft om Brede Scholen te realiseren. Tot slot beschikt de gemeente als gevolg van een bezuinigingsoperatie niet over de voor de ontwikkeling van Brede Scholen benodigde middelen. Kortom, in 2003 wordt de adoptie van de Brede School in Maasdriel actief verworpen.

Een aantal jaren later wordt echter alsnog gestart met de ontwikkeling van Brede Scholen, omdat voor het nieuwe college van burgemeester en wethouders de verbreding van basisscholen een belangrijk speerpunt voor de periode 2006-2010 is. Het uitgangspunt

van het college is dat Brede Scholen niet alleen kunnen bijdragen aan de ontwikkelmogelijkheden van kinderen en het bieden van dagarrangementen, maar ook aan het vergroten van de leefbaarheid en het behoud van de voorzieningen in de kernen, bijvoorbeeld door het multifunctionele gebruik van gebouwen. Bovendien wordt ook door het veld aangedrongen op de ontwikkeling van Brede Scholen. Er zijn inmiddels in diverse kernen samenwerkingsrelaties ontstaan tussen scholen en andere instellingen. Zo zijn de scholen en peuterspeelzalen vanaf 2001 gaan samenwerken in het kader van de invoering van programma's voor voor- en vroegschoolse educatie en heeft de in 2007 ingevoerde opvangplicht<sup>39</sup> voor scholen een impuls gegeven aan de samenwerking tussen scholen en de kinderopvang, met name op het gebied van huisvesting. Deze ervaringen leiden ertoe dat een aantal basisscholen in de kernen Alem, Ammerzoden en Velddriel Brede School wil worden.

In 2008 wordt door de gemeente het 'Visiedocument Brede School gemeente Maasdriel' opgesteld. Hierin wordt de ambitie geuit om in Maasdriel drie Brede School pilots te starten in Alem, Ammerzoden en Velddriel. Ook in het nieuwe integrale huisvestingsplan voor het onderwijs wordt – in overleg met het veld – rekening gehouden met de ontwikkeling van Brede Scholen. Eind 2008 werkt de gemeente aan een plan van aanpak en aan de financiële, personele en organisatorische randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de drie Brede Scholen.

In deze paragraaf is de interorganisationele en organisationele adoptie (of verwerping) van de Brede School in vier gemeenten beschreven: Gouda, Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel. Deze adoptieprocessen kunnen beschouwd worden als processen van betekenisgeving. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 6.5 Drie typen betekenissen

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een adoptieproces beschouwd kan worden als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) op interorganisationeel en op organisationeel niveau verschillende betekenissen toekent aan een interorganisationele innovatie. In deze paragraaf wordt toegelicht welke betekenissen de geselecteerde (sets van) organisaties hebben toegekend aan de Brede School. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen: de functionele betekenis (paragraaf 6.5.1), de politieke betekenis (paragraaf 6.5.2) en de institutionele betekenis (paragraaf 6.5.3).

### 6.5.1 De functionele betekenis

De functionele betekenis verwijst naar de *functie* die door de (sets van) organisaties aan de Brede School wordt toegekend. Anders gezegd, naar de mate waarin de Brede School volgens de (sets van) organisaties zowel op interorganisationeel als op organisationeel niveau hun effectiviteit en efficiëntie kan vergroten. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties op *interorganisationeel* niveau diverse functies hebben toegekend aan de Brede School. De *eerste* functie van de Brede School is het vergroten van de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijk of gemeente. Uit de interviews blijkt dat een aantal

---

<sup>39</sup> Scholen zijn vanaf het schooljaar 2007-2008 wettelijk verantwoordelijk voor de buitenschoolse opvang van hun leerlingen tussen 7:30 en 18:30 (motie Van Aartsen/Bos).

scholen en gemeenten zich zorgen maakten over het toenemende aantal kinderen met problemen. In de Zoetermeerse wijk Palenstein hadden bijvoorbeeld veel leerlingen een onderwijsachterstand, kwamen kinderen regelmatig zonder ontbijt naar school, en bleven zij na schooltijd vaak rondhangen op het schoolplein. De respondenten gaven aan dat de Brede School alle kinderen – en soms ook ouders en wijkbewoners – de kans biedt zich optimaal te ontwikkelen door hen kennis te laten maken met en te laten leren van een veelheid aan activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van sport, cultuur en zorg. Daarnaast stimuleert de Brede School professionals om onderling informatie uit te wisselen, en hun werkwijzen en werktijden op elkaar af te stemmen, waardoor een zogenoemde doorgaande leerlijn ontstaat. Door intensief samen te werken in een Brede School kunnen problemen bij kinderen volgens de respondenten sneller en beter worden gesignaleerd, bestreden en voorkomen.

Een *tweede* functie van de Brede School is het verbeteren en uitbreiden van het bestaande activiteiten aanbod. In Gouda en Zoetermeer werden voor de invoering van de Brede School al diverse activiteiten voor kinderen, ouders en wijkbewoners georganiseerd door de scholen en instellingen in de wijken. Deze activiteiten werden echter bijna niet op elkaar afgestemd. In de Goudse wijk Korte Akkeren werd bijvoorbeeld op dinsdagmiddag op drie verschillende locaties in de wijk door drie verschillende instellingen computerles voor ouders gegeven. Door samen te werken in een Brede School kan het bestaande activiteiten aanbod volgens de respondenten beter op elkaar worden afgestemd, worden verbeterd en, indien nodig, worden uitgebreid.

Een *derde* functie van de Brede School is het fysiek clusteren van voorzieningen. In een Brede School is meestal niet alleen sprake van inhoudelijke, maar ook van fysieke samenwerking, doordat de betrokken organisaties ruimtes – of zelfs gebouwen – delen. Uit de gesprekken blijkt dat deze fysieke samenwerking een belangrijke reden kan zijn om de Brede School te adopteren. In de plattelandsgemeente Maasdriel kampten diverse scholen en instellingen met ruimtegebrek en brachten een aantal oude schoolgebouwen en accommodaties hoge kosten voor de gemeente met zich mee. De gemeente beschikte echter over onvoldoende locaties en middelen om voor deze organisaties nieuwe of aanvullende, individuele huisvesting te regelen. Door de organisaties fysiek te laten samenwerken in een Brede School kan men volgens de respondenten de voorzieningen – en daarmee de leefbaarheid in de kernen – behouden en eventueel uitbreiden, de inhoudelijke samenwerking tussen de organisaties versterken, en kosten besparen.

Ook in Hendrik-Ido-Ambacht speelde het fysiek clusteren van voorzieningen op het gebied van onderwijs en welzijn een belangrijke rol bij de ontwikkeling van Brede Scholen. Net als in Maasdriel werd de gemeente geconfronteerd met verouderde schoolgebouwen en was er sprake van ruimtegebrek bij een aantal scholen en instellingen, zoals de kinderopvang. Uit de interviews en het integrale huisvestingsplan (2009) blijkt dat men door het gezamenlijk huisvesten van een aantal scholen en instellingen de inhoudelijke samenwerking tussen deze organisaties wilde versterken, de leefbaarheid in de wijken wilde verbeteren, en kosten wilde besparen.

Een *laatste* functie van de Brede School op interorganisationeel niveau is het bieden van een sluitend aanbod van onderwijs, (voorschoolse, tussenschoolse en buitenschoolse) opvang en vrije tijd activiteiten – ook wel dagarrangementen genaamd. Hierdoor kunnen ouders arbeid en zorg makkelijker combineren.



Uit het onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten ook op *organisationeel* niveau diverse functies zijn toegekend aan de Brede School. Deze functies zijn vaak verweven met de functies die op interorganisationeel niveau aan de Brede School zijn toegekend. Het onderzoek laat allereerst zien dat de ondervraagde *gemeenten* twee functies hebben toegekend aan de Brede School die betrekking hebben op het vergroten van hun effectiviteit en efficiëntie. Uit de interviews blijkt *allereerst* dat inhoudelijke en fysieke samenwerking tussen scholen en instellingen volgens de respondenten kan leiden tot een kostenbesparing voor de gemeente – die verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen, accommodatiebeleid voert, en activiteiten van welzijnsinstellingen subsidieert – omdat het activiteitenaanbod door de samenwerking beter op elkaar wordt afgestemd en organisaties deels gebruik maken van dezelfde accommodaties. De respondenten gaven echter tegelijkertijd aan dat de Brede School ook hoge kosten met zich kan meebrengen, bijvoorbeeld voor het aanstellen van een coördinator. In paragraaf 6.6.1 wordt hier nader op ingegaan.

Een *tweede* functie van de Brede School is voor gemeenten het vergroten van de leefbaarheid in de wijk of gemeente. De respondenten vertelden dat de Brede School kinderen, ouders en wijkbewoners een plek biedt in de eigen wijk waar zij elkaar kunnen ontmoeten en waar zij aan activiteiten kunnen deelnemen, waardoor de sociale samenhang en de leefbaarheid in de wijk verbetert.

Ook de ondervraagde *scholen* hebben een aantal functies toegekend aan de Brede School, die vaak verweven zijn met de functies die op interorganisationeel niveau aan de Brede School zijn toegekend. Een *eerste* functie van de Brede School is het verminderen van de werkdruk. De respondenten gaven aan dat het onderwijs er in de loop van de jaren allerlei taken bij heeft gekregen. Er wordt van leerkrachten niet alleen verwacht dat zij goed onderwijs verzorgen, maar ook dat zij een bijdrage leveren aan de opvoeding van kinderen, en problemen, zoals kindermishandeling, signaleren. Een aantal respondenten voegde hieraan toe dat scholen tegelijkertijd steeds minder een beroep kunnen doen op ouders voor ondersteuning bij activiteiten, als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van met name vrouwen. Door samen te werken in een Brede School kunnen instellingen taken van het onderwijs, zoals het aanleren van mediavaardigheden, overnemen of aanvullen, en kunnen leerkrachten zich weer concentreren op hun kerntaak. In Gouda hoeven instellingen die scholen iets te vragen of te bieden hebben bijvoorbeeld ook niet meer alle scholen individueel te benaderen, maar kunnen zij hun vraag of aanbod via de stedelijke Brede School coördinator in één keer aan alle Goudse scholen voorleggen. Dit bespaart zowel de betreffende instellingen als de scholen veel tijd en administratie.

Een *tweede* functie van de Brede School is voor de scholen het bieden van een nieuw of aangepast schoolgebouw. Zoals aangegeven, wordt in veel Brede Scholen niet alleen inhoudelijk maar ook fysiek samengewerkt, doordat de betrokken organisaties ruimtes of gebouwen delen. Soms wordt hiervoor een bestaand schoolgebouw aangepast of zelfs een nieuw gezamenlijk gebouw ontwikkeld, zoals in Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel. Dit betekent dat scholen met de adoptie van de Brede School een nieuw, gemoderniseerd schoolgebouw krijgen, waardoor zij minder onderhoudskosten hebben en hun uitstraling verbetert.

Een *derde* functie van de Brede School is het verbeteren van de concurrentiepositie van een school. De respondenten vertelden dat inhoudelijke en fysieke samenwerking tussen een school en een aantal instellingen een school zowel voor kinderen als voor ouders aantrekkelijk maakt, omdat kinderen kunnen deelnemen aan allerlei activiteiten, en ouders

gebruik kunnen maken van dagarrangementen, waardoor zij arbeid en zorg kunnen combineren. Overigens benadrukten de respondenten dat deze functie van de Brede School wegvalt als alle scholen in de gemeente de Brede School hebben geadopteerd.

Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben zowel op interorganisationeel niveau als op organisationeel niveau *vele* functies aan de Brede School toegekend. Dit betekent dat de Brede School een functie heeft bij het beter en sneller aanpakken van *vele* problemen, op verschillende beleidsterreinen en van verschillende stakeholders. (Sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd, hebben overigens *meer* functies aan de Brede School toegekend dan (sets van) organisaties die de innovatie al vroeg hebben geadopteerd. In paragraaf 6.5.4 wordt hier nader op ingegaan.

### 6.5.2 De politieke betekenis

De politieke betekenis verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat door de (sets van) organisaties aan de Brede School wordt toegekend, oftewel naar de mate waarin de Brede School volgens de (sets van) organisaties een passend antwoord kan bieden op maatschappelijke vraagstukken waar zij mee worden geconfronteerd. Uit het onderzoek blijkt allereerst dat de onderzochte (sets van) organisaties op *interorganisationeel* niveau met de Brede School hebben ingespeeld op een aantal politieke en maatschappelijke discussies. Een *eerste* discussie gaat over het vergroten van de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijk of gemeente. Zoals aangegeven in de paragraaf over de functionele betekenis van de Brede School, zijn de eerste Brede Scholen in Gouda en Zoetermeer bijvoorbeeld ontwikkeld, omdat de gemeente en de scholen zich zorgen maakten over het toenemende aantal kinderen met een onderwijsachterstand en andere problemen. Met de adoptie van de Brede School wilde men een passend antwoord geven op deze problematiek.

In de *tweede* plaats heeft de Brede School een rol gespeeld in discussies over het combineren van arbeid en zorg door ouders, en de ontwikkeling van dagarrangementen. Zo geeft het College van Burgemeester en Wethouders van Hendrik-Ido-Ambacht in zijn coalitieakkoord aan dat hij “voorziet in de groeiende behoefte aan opvang van schoolgaande kinderen” en dat “het concept van de Brede School de mogelijkheid biedt voor deze voor- en naschoolse opvang” (p. 5). Ook het College van Burgemeester en Wethouders van Zoetermeer geeft in zijn onderwijsvisie voor 2020 aan dat “Brede School activiteiten (...) steun geven aan de ouders” (p. 2).

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat op *organisationeel* niveau de ondervraagde *gemeenten* met de adoptie van de Brede School invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid, die zij in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning hebben. In Maasdriel kampte de gemeente bijvoorbeeld met een krimp van de bevolking, doordat steeds meer jonge gezinnen uit de kernen wegtrokken. Met de adoptie van de Brede School wilde de gemeente de voorzieningen in de diverse kernen behouden en uitbreiden, en de leefbaarheid verbeteren. Het College van Burgemeester en Wethouders gaf dan ook in zijn coalitieakkoord aan “te streven naar verbreding van de basisscholen, en zich blijvend in te spannen voor het behoud van basisonderwijs in elke kern van de gemeente” (p. 5).

Tot slot hebben de ondervraagde *scholen* met de adoptie van de Brede School invulling gegeven aan hun maatschappelijke functie. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf, heeft

het onderwijs in de loop van de tijd er allerlei taken bij gekregen. Er wordt van scholen verwacht dat zij niet alleen goed onderwijs verzorgen, maar ook dat zij een bijdrage leveren aan de opvoeding van kinderen en diverse problemen signaleren. Daarnaast wordt van hen verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de sociale cohesie in de wijk, door een ontmoetingsplek te zijn voor wijkbewoners. De respondenten gaven aan dat zij met de adoptie van de Brede School invulling konden geven aan deze maatschappelijke taak.

Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben zowel op interorganisationeel niveau als op organisationeel niveau een *aantal* maatschappelijke belangen aan de Brede School toegekend. Anders gezegd, de Brede School kan een passend antwoord bieden op diverse maatschappelijke vraagstukken en opgaven. (Sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd, hebben bovendien *meer* maatschappelijke belangen aan de Brede School toegekend dan (sets van) organisaties die de innovatie al vroeg hebben geadopteerd. In paragraaf 6.5.4 wordt hier nader op ingegaan.

### 6.5.3 De institutionele betekenis

De institutionele betekenis verwijst naar de *druk* die door de (sets van) organisatie aan de Brede School wordt toegekend. Anders gezegd, naar de mate waarin de (sets van) organisaties zich met de adoptie van de Brede School kunnen conformeren aan een geldende norm. Uit het onderzoek wordt allereerst duidelijk dat de (sets van) organisaties op *interorganisationeel* niveau druk hebben ervaren om de Brede School te adopteren. Een *eerste* vorm van druk heeft betrekking op het succes van de Brede School. Het onderzoek laat zien dat de onderzochte (sets van) organisaties het succes van de eerste Brede Scholen, maar ook van Brede Scholen in hun omgeving, graag wilden kopiëren. De respondenten gaven aan dat er door het succes van de Brede School, en de als gevolg daarvan groeiende legitimiteit van de innovatie, ook steeds meer druk ontstond om de Brede School te adopteren.

Een *tweede* vorm van druk verwijst naar de sterke opkomst van Brede Scholen. Het onderzoek maakt duidelijk dat er de afgelopen jaren steeds meer Brede Scholen zijn ontstaan. In Maasdiel vormde de sterke opkomst van Brede Scholen in kleine(re) gemeenten bijvoorbeeld de aanleiding om na te denken over de ontwikkeling van Brede Scholen. De respondenten vertelden dat de Brede School steeds meer wordt gezien als een basisvoorziening.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er ook op *organisationeel* niveau druk is ervaren om de Brede School te adopteren. De ondervraagde *gemeenten* hebben druk ervaren om de Brede School te adopteren door de uitgebreide aandacht van het Rijk voor de innovatie, bijvoorbeeld in allerlei beleidsstukken. In Zoetermeer heeft deze aandacht van het Rijk de lokale aandacht voor de Brede School, met name van de gemeenteraad en het College, gestimuleerd.

Overigens gaven de respondenten aan dat er nog geen sprake is van *formele* druk van het Rijk. De Rijksoverheid probeert de ontwikkeling van Brede Scholen op diverse manieren te stimuleren (zie paragraaf 6.6.2), maar de adoptie van de Brede School is uiteindelijk een *lokale* keuze.

Tot slot hebben ook de *scholen* druk ervaren om de innovatie te adopteren. Een *eerste* vorm van druk heeft betrekking op de invoering van de opvangplicht voor scholen, die hen vanaf 1 januari 2007 verantwoordelijk heeft gemaakt voor de buitenschoolse opvang van

hun leerlingen tussen 7:30 en 18:30. Uit de gesprekken blijkt dat deze opvangplicht, de zogenoemde motie Van Aartsen/Bos, de adoptie van de Brede School door de scholen heeft gestimuleerd. In een van de kernen van de gemeente Maasdriel leidde de wet er bijvoorbeeld toe dat de vraag naar kinderopvang steeg, waardoor er ruimtegebrek ontstond. De school en de kinderopvang zijn toen fysiek gaan samenwerken. Na verloop van tijd ontstond de behoefte om deze samenwerking te intensiveren, in de vorm van de adoptie van de Brede School.

Een *tweede* vorm van druk verwijst naar de koppeling van middelen, en van activiteiten van instellingen, aan de Brede School. De respondenten vertelden dat bijvoorbeeld het krijgen van een nieuw schoolgebouw of de deelname aan activiteiten van een welzijnsstichting steeds vaker aan de Brede School wordt gekoppeld, waardoor scholen zaken mislopen als ze de innovatie niet adopteren.

Een *laatste* vorm van druk heeft te maken met angst voor een verslechtering van de eigen concurrentiepositie. Zo wilden de scholen in Hendrik-Ido-Ambacht de Brede School adopteren, omdat zij bang waren dat zij leerlingen kwijt zouden raken aan het onderwijs- en welzijnscluster in de Volgerlanden.

Overigens blijkt uit het onderzoek dat niet *alle* ondervraagde scholen druk hebben ervaren om de Brede School te adopteren. Zowel in Gouda als in Zoetermeer heeft een school besloten de innovatie te verwerpen, omdat zij niet aansloot bij haar behoeften, normen en waarden (zie ook paragraaf 6.6.1). Deze scholen gaven aan geen druk te hebben ervaren, omdat zij de enige scholen van hun denominatie zijn in de omgeving, en dat zij daardoor niet concurreren met andere, al dan niet brede, scholen.

Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben zowel op interorganisatieel niveau als op organisationeel niveau druk aan de Brede School toegekend. (Sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd, hebben daarbij *meer* druk ervaren om de Brede School te adopteren dan (sets van) organisaties die haar al vroeg hebben geadopteerd. In paragraaf 6.5.4 wordt hier nader op ingegaan.

#### 6.5.4 Conclusie

In tabel 6.3 wordt een samenvatting gegeven van de betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisatieel niveau en op organisationeel niveau aan de Brede School hebben toegekend.

Betekenis	Brede School
Functionele betekenis	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroten van de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijk of gemeente, verbeteren en uitbreiden van het bestaande activiteitenaanbod, fysiek clusteren en behouden van voorzieningen, bieden van dagarrangementen</li> </ul> <i>Organisationeel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: verlagen van de kosten voor onder andere onderwijshuisvesting, verbeteren van de leefbaarheid in de wijk of gemeente</li> <li>- Scholen: verminderen van de werkdruk, bieden van een nieuw of aangepast schoolgebouw, verbeteren van hun concurrentiepositie</li> </ul>
Politieke betekenis	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspelen op politieke en maatschappelijke discussies over het signaleren, bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden, en het combineren</li> </ul>

	van arbeid en zorg door ouders <i>Organisationeel niveau:</i> - Gemeenten: invulling geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid - Scholen: invulling geven aan hun maatschappelijke functie
Institutionele betekenis	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Kopiëren van succesvolle voorbeelden, sterke opkomst van Brede Scholen, Brede School als basisvoorziening <i>Organisationeel niveau:</i> - Gemeenten: uitgebreide aandacht van het Rijk voor de Brede School - Scholen: invoering van de opvangplicht, koppelen van middelen en van activiteiten van instellingen aan de Brede School, angst voor verslechtering van hun concurrentiepositie

Tabel 6.3 Drie typen betekenissen

Uit tabel 6.3 kan een aantal conclusies worden getrokken. Een eerste conclusie is dat aan de Brede School *vele* functionele, politieke en institutionele betekenissen zijn toegekend, zowel op interorganisationeel als op organisationeel niveau. Met andere woorden, de Brede School is een open en veelzijdig concept, waarmee een veelheid aan doelstellingen, op verschillende beleidsterreinen en van verschillende stakeholders, kan worden nagestreefd.

Een tweede conclusie is dat er een relatie is tussen het tijdstip waarop de (sets van) organisaties de Brede School hebben geadopteerd en het *aantal* functionele, politieke en institutionele betekenissen dat zij aan de innovatie hebben toegekend. Het onderzoek laat zien dat het aantal mogelijke betekenissen van de Brede School in de loop van de tijd is toegenomen, waardoor steeds meer (sets van) organisaties interesse kregen voor de innovatie, en haar externe en interne diffusie werd gestimuleerd.

Er is ook een relatie tussen het tijdstip van adoptie en de *rol* die de drie betekenissen hebben gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de (sets van) organisaties. De adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School vroeg hebben geadopteerd is vooral bepaald door de functionele en de politieke betekenis van de innovatie, en de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd, is met name gebaseerd op de institutionele en politieke betekenis van de innovatie.

Een vierde conclusie die kan worden getrokken, is dat het toekennen van een functionele betekenis aan de Brede School soms een rationalisering achteraf is van een initieel politieke of institutionele overweging. Zo gaf een aantal (sets van) organisaties aan dat zij de Brede School had geadopteerd, omdat zij dagarrangementen wilden aanbieden. Deze ambitie is echter met de invoering van de opvangplicht voor scholen per 1 januari 2007 wettelijk opgelegd.

Vervolgens blijkt uit tabel 6.3 dat de drie betekenissen in de praktijk met elkaar verweven zijn, en daardoor soms lastig te onderscheiden. Allereerst zijn de betekenissen die op interorganisationeel en op organisationeel niveau aan de Brede School zijn toegekend met elkaar verweven. Een functionele betekenis van de Brede School is bijvoorbeeld het fysiek clusteren van voorzieningen. Dit is een functie van de Brede School op interorganisationeel niveau, omdat fysieke samenwerking de inhoudelijke samenwerking tussen scholen en instellingen versterkt, en voorzieningen hiermee kunnen worden behouden of uitgebreid. Het clusteren van voorzieningen is echter ook een functie van de Brede School op organisationeel niveau, omdat het betekent dat scholen een nieuw of aangepast schoolge-

bouw krijgen, en de gemeente – die verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen – kosten kan besparen.

Daarnaast zijn de functionele, politieke en institutionele betekenissen die de (sets van) organisaties aan de Brede School hebben toegekend met elkaar verweven. Een gemeente kan de Brede School bijvoorbeeld adopteren, omdat zij de leefbaarheid in de wijk wil verbeteren door kinderen, ouders en wijkbewoners een ontmoetingsplek te bieden, wat verwijst naar een *functionele* betekenis van de Brede School, maar een gemeente kan met de adoptie van de Brede School ook invulling willen geven aan haar verantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid, hetgeen verwijst naar een *politieke* betekenis van de Brede School.

Tot slot maakt de tabel duidelijk dat de betekenissen die de (sets van) organisaties aan de Brede School hebben toegekend elkaar beïnvloeden en versterken. Zo heeft het koppelen van de Brede School aan een maatschappelijk thema als het combineren van arbeid en zorg door ouders ertoe geleid dat het bieden van dagarrangementen als functie van de Brede School werd benoemd, en heeft de invoering van de opvangplicht voor scholen gestimuleerd dat zij met de adoptie van de Brede School invulling gingen geven aan hun maatschappelijke functie.

De interorganisatiele en organisatiele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties is door diverse (f)actoren beïnvloed. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## **6.6 Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden**

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat in de literatuur diverse actoren en factoren worden onderscheiden die van invloed (kunnen) zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisatiele innovatie in de publieke sector. In deze paragraaf wordt aangegeven of en hoe deze actoren en factoren de interorganisatiele en organisatiele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van de interorganisatiele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. In paragraaf 6.6.1 tot en met paragraaf 6.6.4 wordt per categorie de invloed van de onderscheiden (f)actoren op de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties besproken. Elke paragraaf wordt afgesloten met een tabel, waarin de belangrijkste conclusies worden samengevat.

### **6.6.1 De kenmerken van de interorganisatiele innovatie**

De eerste categorie van factoren betreft de kenmerken van de Brede School, zoals die door de (sets van) organisaties worden gepercipieerd. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de comptabiliteit, de complexiteit, de testbaarheid, de zichtbaarheid, de kneedbaarheid en de kosten van de Brede School. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van de Brede School het interorganisatiele en organisatiele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

## Comptabiliteit

Een eerste kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, is de comptabiliteit van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin de Brede School voortbouwt op een eerder samenwerkingsverband. Uit het onderzoek blijkt dat bij de ontwikkeling van de eerste Brede School in geen van de vier gemeenten kon worden voortgebouwd op een eerder samenwerkingsverband. In Maasdriel werkten de scholen en instellingen in de diverse kernen begin 2000 bijvoorbeeld niet of nauwelijks samen en hadden zij geen intensief contact met elkaar. Hierdoor hadden zij de mogelijke betekenissen van samenwerking nog niet ervaren en vonden zij het lastig om betekenissen toe te kennen aan een interorganisationele innovatie als de Brede School. Dit leidde er mede toe dat de Brede School aanvankelijk werd verworpen. Enige tijd later konden de scholen en instellingen makkelijker en beter betekenissen geven aan de Brede School, omdat zij inmiddels waren gaan samenwerken – bijvoorbeeld in het kader van de opvangplicht van scholen en de invoering van programma's voor voor- en vroegschoolse educatie – en wilden zij met de adoptie van de Brede School hun samenwerking intensiveren.

Ook in Gouda en Zoetermeer werden door de individuele scholen en instellingen in de wijken Korte Akkeren en Palenstein al wel diverse activiteiten voor kinderen, ouders en wijkbewoners georganiseerd – zoals een sportdag of computercursus – maar was er nog bijna geen sprake van structurele, inhoudelijke samenwerking tussen de scholen, of tussen de scholen en instellingen, bijvoorbeeld in de vorm van een project Verlengde Schooldag (zie paragraaf 6.3). In deze gemeenten vormde het ontbreken van een eerder samenwerkingsverband echter geen belemmering voor de adoptie van de Brede School. De beperkte samenwerking tussen de scholen, en tussen de scholen en instellingen in Korte Akkeren en Palenstein, was juist een belangrijke reden om de Brede School te adopteren. Door de gebrekkige samenwerking en afstemming tussen de organisaties konden problemen, zoals taalachterstanden bij kinderen en ouders, niet effectief worden aangepakt, en werden vergelijkbare activiteiten door verschillende instellingen tegelijkertijd aangeboden (zie paragraaf 6.5.1). Anders gezegd, ook in Zoetermeer en Gouda hadden de (sets van) organisaties de betekenis van samenwerking nog niet ervaren, maar zij hadden – in tegenstelling tot de (sets van) organisaties in Maasdriel – wel de consequenties van *niet* samenwerken ervaren, en konden daardoor redelijk snel en makkelijk betekenissen aan de Brede School toekennen.

Overigens kon bij de ontwikkeling van een aantal latere Brede Scholen in Gouda en Zoetermeer wel worden voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties. Gestimuleerd door de succesverhalen over de eerste Brede Scholen in hun gemeenten waren deze (sets van) organisaties namelijk – vooruitlopend op hun adoptie van de Brede School – vast kleinschalig gaan samenwerken. Hierdoor konden zij relatief snel en makkelijk betekenissen geven aan de Brede School en verliep het adoptieproces bij deze (sets van) organisaties sneller dan bij de eerste Brede Scholen.

Kortom, de factor comptabiliteit heeft op interorganisationeel niveau een *doorslaggevende*, maar *geen eenduidige* invloed gehad op de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. Uit de interviews blijkt dat (sets van) organisaties makkelijker betekenissen kunnen geven aan de innovatie als zij de mogelijke betekenissen van samenwerking *of* de consequenties van *niet* samenwerken al hebben ervaren. Anders gezegd, het *ontbreken* van eerdere samenwerking heeft de adoptie van de Brede School zowel positief als negatief beïnvloed.

Op organisationeel niveau verwijst de factor comptabiliteit naar de mate waarin de Brede School verenigbaar is met de bestaande organisationele en professionele normen, waarden, behoeften en werkwijzen. Uit het onderzoek blijkt dat de Brede School niet altijd verenigbaar was met de normen, waarden en behoeften van de onderzochte organisaties. In Gouda heeft één school – een christelijke streekschool op gereformeerde grondslag – om die reden de Brede School verworpen. Uit een interview met de directeur van deze school blijkt dat een groot deel van de Brede School activiteiten, zoals bepaalde sport- en muzieklessen, niet aansluit bij de normen en waarden van de school. De directeur gaf daarnaast aan dat er geen behoefte is aan naschoolse activiteiten op school of in de wijk, omdat de meeste ouders hun kinderen na schooltijd zelf thuis opvangen, en omdat een aanzienlijk deel van de leerlingen van de streekschool in een andere wijk of zelfs gemeente woont en daar al aan activiteiten deelneemt.

Ook in Zoetermeer heeft een gereformeerde streekschool de Brede School verworpen, omdat de innovatie niet verenigbaar was met de behoeften van de school. In een interview vertelde de schooldirecteur dat de Zoetermeerse Brede Scholen zich vooral richtten op naschoolse activiteiten op het gebied van sport en cultuur, terwijl de school met name behoefte had aan een aantal zorggerelateerde activiteiten, zoals logopedie, die onder schooltijd konden plaatsvinden. Daarnaast gaf ook deze directeur aan dat veel leerlingen in een andere wijk of zelfs gemeente wonen en daar al sport- en cultuurlessen volgen.

Kortom, uit het onderzoek blijkt dat het niet aansluiten van de Brede School op de normen, waarden en behoeften van de organisaties een *negatieve* en *doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School, omdat organisaties het in dat geval lastig vinden om (functionele en politieke) betekenissen aan de innovatie te geven.

Vervolgens laat het onderzoek zien dat de Brede School meestal ook niet aansluit bij de bestaande werkwijzen van de betrokken organisaties. Het uitgangspunt van de Brede School is dat scholen en instellingen inhoudelijk, en vaak ook fysiek, intensief samenwerken. Uit de interviews blijkt echter dat deze organisaties bijvoorbeeld onder verschillende cao's vallen, op verschillende wijzen worden gefinancierd en verschillende werktijden hebben. Dit maakt het onder andere lastig om personeel uit te wisselen – een leidster uit de buitenschoolse opvang kan bijvoorbeeld niet onder schooltijd worden ingezet als onderwijsassistent – en om een tijdstip te plannen voor het uitwisselen van informatie.

Daarnaast gaven de respondenten aan dat de adoptie van de Brede School van gemeenten vraagt dat verschillende ambtenaren, en soms zelfs afdelingen, intensief samenwerken. In de praktijk is binnen gemeenten echter vaak sprake van inhoudelijke en financiële fragmentatie en verkokering. In paragraaf 6.6.3 wordt hier nader op ingegaan.

Concluderend laat het onderzoek zien dat het niet aansluiten van de Brede School op de bestaande werkwijzen van de organisaties een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de innovatie. De respondenten gaven aan dat het aanpassen van bestaande werkwijzen veel tijd, energie, en soms ook geld, vergt, maar dat men bereid is deze kosten op te brengen vanwege de lokale betekenissen van de Brede School.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Overigens benadrukten de respondenten dat het daadwerkelijk aanpassen van de bestaande werkwijzen in de praktijk vaak wel moeizamer verloopt dan men had verwacht. Dit deel van het adoptieproces – de implementatie van de Brede School – is in dit onderzoek echter niet expliciet meegenomen.



## Complexiteit

Een tweede kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, is de complexiteit van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de Brede School lastig te begrijpen en gebruiken is, bijvoorbeeld in termen van de concreetheid van het concept of de reikwijdte van de consequenties van de innovatie. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten het erover eens zijn dat de Brede School een complexe innovatie is. De adoptie van de Brede School vergt namelijk intensieve inhoudelijke en fysieke samenwerking tussen organisaties die verschillende werkwijzen, normen, waarden en behoeften hebben, en die niet op dezelfde wijze worden gefinancierd (zie de factor comptabiliteit). Er bestaat bovendien – als gevolg van de nadruk die wordt gelegd op een lokale invulling van de Brede School (zie de factor kneedbaarheid en paragraaf 6.6.2) – geen eenduidige definitie van de Brede School, of een gedetailleerde handleiding voor de ontwikkeling van Brede Scholen.

Uit de interviews blijkt dat (sets van) organisaties die de Brede School pas later hebben geadopteerd de innovatie niet minder complex vinden dan (sets van) organisaties die de Brede School al vroeg hebben geadopteerd. Hoewel (sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd, hebben geleerd van de kennis en ervaringen van (sets van) organisaties die de innovatie al vroeg hebben geadopteerd, moesten ook zij zoeken naar een eigen, lokale invulling van de Brede School, en van de samenwerking tussen de verschillende organisaties.

Overigens neemt de complexiteit van de Brede School volgens de respondenten wel af bij de *interne* diffusie van de innovatie, omdat latere Brede Scholen in de gemeente kunnen leren van de *lokale* kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in de gemeente. Bovendien zijn bij de latere Brede Scholen deels dezelfde organisaties betrokken als bij de eerste Brede Scholen. Deze organisaties nemen hun *lokale* kennis over en ervaringen met de Brede School mee (zie ook de factor testbaarheid).

Geconcludeerd kan worden dat de factor complexiteit een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de geselecteerde (sets van) organisaties. De respondenten vertelden dat de adoptie van een complexe innovatie als de Brede School veel tijd, geld en energie kost, maar dat zij bereid waren deze kosten op te brengen vanwege de lokale betekenissen van de Brede School (zie ook de factor kosten).

## Testbaarheid

Een volgend kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, is de testbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin met de Brede School geëxperimenteerd kan worden, bijvoorbeeld door een pilot op te zetten of door deel te nemen aan een simulatie. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties op verschillende manieren met de Brede School hebben geëxperimenteerd.<sup>41</sup> Zo is men in alle vier de gemeenten gestart met één of meerdere pilots. In Gouda en Zoetermeer is daarnaast bijvoorbeeld gewerkt met een groeimodel. Dit betekent dat men kleinschalig – dat wil zeggen met één Brede School en een beperkt aantal activiteiten voor een beperkte doelgroep – is begonnen en het aantal

---

<sup>41</sup> Overigens benadrukte een aantal respondenten dat niet *onbeperkt* met de Brede School kan worden geëxperimenteerd, omdat het na een mislukte pilot stopzetten van activiteiten – zoals een voorleesmiddag voor kinderen met een taalachterstand of een gaarkeuken voor wijkbewoners met een minimuminkomen – de deelnemende kinderen, ouders en wijkbewoners kan schaden.

Brede Scholen, activiteiten en doelgroepen vervolgens stapsgewijs heeft uitgebouwd. Uit de interviews blijkt dat dit een *positieve* en *doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de eerste Brede School in de twee gemeenten. In Gouda en Zoetermeer waren niet alle organisaties die betrokken waren bij de ontwikkeling van de eerste Brede School direct overtuigd van de toegevoegde waarde van de innovatie. Een aantal betrokken schooldirecteuren was bang dat de adoptie van de Brede School zou leiden tot een extra belasting – bijvoorbeeld in termen van het organiseren en inhoudelijk afstemmen van activiteiten – voor henzelf en voor hun leerkrachten, terwijl de schoolbesturen vreesden dat intensieve samenwerking met andere scholen en instellingen ten koste zou gaan van hun autonomie en identiteit. Door kleinschalig te beginnen met een pilot konden de betrokken organisaties ervaring opdoen met de Brede School en betekenissen toekennen aan de innovatie. De schooldirecteuren merkten bijvoorbeeld dat de invoering van de Brede School niet leidde tot meer, maar tot minder werkdruk voor henzelf en voor hun leerkrachten, doordat de betrokken instellingen taken van het onderwijs – zoals het aanleren van mediavaardigheden – overnamen of aanvulden, en de besturen zagen dat de adoptie van de Brede School hun concurrentiepositie verbeterde en niet ten koste ging van hun autonomie en identiteit. Hierdoor groeide het enthousiasme over de Brede School. Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben hun onzekerheid over de lokale betekenissen van de Brede School gereduceerd door met de innovatie te experimenteren en haar lokale effecten zelf te ervaren.

Uit het onderzoek blijkt dat voor de *externe* diffusie van de Brede School geldt dat zowel (sets van) organisaties die de Brede School al vroeg hebben geadopteerd als (sets van) organisaties die de Brede School pas later hebben geadopteerd het belangrijk vonden dat zij met de Brede School konden experimenteren. De respondenten uit Maasdriel vertelden bijvoorbeeld dat zij hebben geleerd van de door andere (sets van) organisaties opgedane kennis over en ervaringen met de Brede School, maar dat zij vanwege het *lokale* karakter en succes van Brede Scholen ook in de eigen gemeente met de Brede School wilden experimenteren, in de vorm van het opzetten van een aantal pilots.

De factor testbaarheid heeft echter *geen doorslaggevende* rol gespeeld bij de *interne* diffusie van de Brede School. De latere Goudse Brede Scholen hadden bijvoorbeeld al meegekeken, meegedacht en meegepraat bij de ontwikkeling van de eerste Goudse Brede Scholen, en hadden daardoor minder behoefte om de innovatie zelf uitgebreid uit te proberen. Dit werd versterkt doordat alle Goudse scholen met dezelfde denominatie onder één bestuur vielen, waardoor zij makkelijk hun kennis en ervaringen konden uitwisselen. Bovendien waren bij de latere Brede Scholen deels dezelfde organisaties betrokken als bij de eerste Brede Scholen, zoals de zojuist genoemde schoolbesturen en een welzijnsstichting. Deze organisaties hadden al bij de ontwikkeling van de eerste Brede Scholen geëxperimenteerd met de innovatie en hadden geen behoefte om dat nogmaals te doen. Kortom, de latere Brede Scholen konden leren van de *lokale* kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in de gemeente en hadden daardoor geen behoefte om zelf ook nog uitgebreid met de innovatie te experimenteren.

Tot slot verwijst de factor testbaarheid op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties hun deelname aan de Brede School kunnen uitproberen, bijvoorbeeld door eerst op proef deel te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte organisaties hun deelname aan de Brede School in beperkte mate konden uitproberen. Een van de respondenten vertelde bijvoorbeeld dat de Goudse scholen en instellingen voor elke ge-

zamenlijke activiteit een apart contract sloten, waardoor zij steeds opnieuw konden besluiten samen te werken, of juist niet. Dit stimuleerde met name bij de start van de Brede School het aangaan van samenwerking. Na verloop van tijd wisten de organisaties en instellingen echter wat hun samenwerking opleverde en hadden zij een vertrouwensband opgebouwd, waardoor zij geen behoefte meer hadden om hun samenwerking uit te proberen. Overigens bleven ze wel gebruik maken van de contracten.

Daarnaast is er zojuist op gewezen dat organisaties die in meerdere Brede Scholen participeren hun deelname aan de Brede School konden uitproberen bij de eerste Brede School waarin zij participeerden, en op basis van die ervaringen een besluit konden nemen over hun deelname aan andere Brede Scholen.

Geconcludeerd kan worden dat de factor testbaarheid op organisationeel niveau een *positieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School in de vier gemeenten. Het onderzoek laat zien dat de respondenten de pilot op interorganisationeel niveau niet alleen beschouwden als een test van het samenwerkingsverband als geheel, maar ook van hun eigen deelname aan het samenwerkingsverband.

### **Zichtbaarheid**

Een vierde kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, is de zichtbaarheid van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de Brede School en haar betekenissen te zien zijn, bijvoorbeeld in vaktijdschriften, op websites of in evaluatieonderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat diverse (sets van) organisaties de betekenissen van de Brede School hebben laten zien. De bedenkers van de Brede School hebben bijvoorbeeld presentaties gegeven op congressen en werkbezoeken georganiseerd, de Rijksoverheid heeft een website met goede voorbeelden opgezet, een aantal kennisinstituten heeft onderzoeksrapporten uitgebracht en bijeenkomsten georganiseerd, en er zijn artikelen over de Brede School verschenen in diverse vaktijdschriften. Zij hebben hiermee de *mogelijke* betekenissen van de Brede School zichtbaar gemaakt en de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties *positief* beïnvloed. De factor zichtbaarheid heeft echter *geen doorslaggevende* invloed gehad op de *externe* diffusie van de Brede School. De respondenten gaven aan de adoptie van de Brede School een *lokaal* proces is, en dat een adoptiebesluit uiteindelijk wordt bepaald door de mate waarin de lokale partners erin slagen met elkaar *lokale*, gedeelde betekenissen aan de Brede School te geven. In paragraaf 6.6.2 wordt hier nader op ingegaan.

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat de zichtbaarheid van de *lokale* betekenissen van de Brede School een *positieve* en *doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *interne* diffusie van de innovatie. Zoals aangegeven bij de factor testbaarheid werden in Gouda tijdens de pilot in Korte Akkeren de lokale betekenissen van de Brede School duidelijk, waardoor het enthousiasme voor de Brede School bij de Goudse scholen en instellingen groeide. Bovendien werden de lokale effecten van de Brede School zichtbaar gemaakt door de coördinator van de eerste Brede School en door de lokale media (zie paragraaf 6.6.2). Kortom, de zichtbaarheid van de *lokale* betekenissen van de Brede School heeft draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en haar interne diffusie gestimuleerd. Ook hier wordt in paragraaf 6.6.2 nader op ingegaan.

### **Kneedbaarheid**

Een vijfde kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, is de kneedbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau omschreven

worden als de mate waarin de inhoud en vorm van de Brede School aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de set van organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat de sets van organisaties de Brede School konden aanpassen aan hun lokale wensen en behoeften, omdat het een open concept is (zie paragraaf 6.5). Als gevolg hiervan is verschillend vorm en inhoud aan de innovatie gegeven. In Gouda was het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen een belangrijk doel van de eerste Brede Scholen, en was sprake van een netwerkstructuur waarbij de organisaties gebruik maakten van verschillende gebouwen in de wijk, terwijl in Hendrik-Ido-Ambacht het verbeteren van de leefbaarheid een belangrijk doel was van het onderwijs- en welzijnscluster Volgerlanden, en de organisaties gehuisvest waren in een multifunctionele accommodatie.

Uit het onderzoek blijkt dat de factor kneedbaarheid *geen eenduidige* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van de Brede School. Enerzijds heeft de factor de diffusie van de innovatie *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed. De respondenten gaven aan dat de innovatie door haar openheid kon worden ingezet voor het bereiken van allerlei doelstellingen, zoals het behoud van voorzieningen, het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen en het bieden van dagarrangementen, waardoor de Brede School voor een veelheid aan (sets van) organisaties een betekenis kreeg (zie ook paragraaf 6.6.2). Bovendien gaven alle respondenten aan dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn, en dat de openheid van de Brede School het mogelijk maakte haar aan te passen aan de *lokale* situatie en behoeften.

Anderzijds heeft de factor kneedbaarheid de diffusie van de Brede School *negatief* beïnvloed. De respondenten gaven namelijk aan dat het vaak lastig is om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren, omdat Brede Scholen, en het succes ervan, door de openheid van de innovatie een sterk lokaal karakter hebben (zie ook paragraaf 6.6.4).

Uit het onderzoek blijkt dat de kneedbaarheid van de Brede School in de loop van de tijd wel is afgenomen. Er is namelijk meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van Brede Scholen en er zijn bijvoorbeeld landelijke kwaliteitscriteria geformuleerd. In sommige gemeenten wordt bij de toekenning van subsidies ook gewerkt met lokale kwaliteitscriteria of keurmerken. Uit de interviews blijkt dat er – onder andere gestimuleerd door de vele jaarberichten, onderzoeken en handleidingen die zijn gepubliceerd – ook steeds meer een gedeeld beeld is ontstaan van wat een Brede School is, en wat niet. Alle respondenten waren het er bijvoorbeeld over eens dat een Brede School veronderstelt dat er niet alleen fysiek, maar ook inhoudelijk wordt samengewerkt. Uit de interviews blijkt dat deze *beperkte* afname van de kneedbaarheid van de Brede School *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van de innovatie. De onderzochte (sets van) gaven aan zich voldoende vrij te voelen om zelf vorm en inhoud te geven aan de innovatie.

Ook bij de *interne* diffusie van de Brede School is haar kneedbaarheid afgenomen. Hoewel het uitgangspunt was dat ook de latere Goudse Brede Scholen zelf invulling mochten geven aan de Brede School, werd bij de ontwikkeling van deze Brede Scholen de Brede School Korte Akkeren wel als voorbeeld gepresenteerd. Dit heeft *geen doorslaggevende* invloed gehad op de interne diffusie van de Brede School. De latere Brede Scholen wilden het succesvolle, *lokale* model namelijk graag kopiëren. Dit werd gestimuleerd doordat bij de ontwikkeling van de latere Goudse Brede Scholen veelal dezelfde schoolbesturen en instellingen betrokken waren als bij de eerste Brede School. Kortom, de factor kneedbaarheid heeft met name een, niet eenduidige, rol gespeeld bij de *externe* diffusie van de Brede School.

Op organisationeel niveau verwijst de factor kneedbaarheid naar de mate waarin de inhoud en vorm van de Brede School aangepast kunnen worden aan de eigen situatie en wensen van de individuele organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat de organisaties de Brede School enigszins konden aanpassen aan hun eigen situatie en wensen. In Gouda en Zoetermeer konden de scholen bijvoorbeeld zelf bepalen aan welke activiteiten zij mee wilden doen, en aan welke niet. Dit heeft een van de Goudse reformatorische scholen gestimuleerd om de Brede School te adopteren, omdat zij hierdoor niet behoefde deel te nemen aan activiteiten die niet verenigbaar waren met haar normen, waarden en behoeften (zie de factor comptabiliteit). De Zoetermeerse scholen mochten daarnaast een deel van het budget dat zij van de gemeente kregen voor Brede School activiteiten inzetten voor eigen, aan de denominatie van de school gekoppelde, activiteiten.

De factor kneedbaarheid heeft op organisationeel niveau een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van de Brede School. Doordat de organisaties de Brede School deels konden aanpassen aan hun eigen situatie en wensen konden zij beter betekenen aan de innovatie geven, en groeide het draagvlak voor de Brede School.

Overigens benadrukten diverse respondenten dat de Brede School niet onbeperkt aangepast kan worden aan de situatie en wensen van de individuele organisaties, omdat een *succesvolle* Brede School veronderstelt dat alle betrokken organisaties intensief en breed samenwerken.

### **Kosten**

Een laatste kenmerk van de Brede School dat haar adoptie kan beïnvloeden, zijn de kosten van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau en op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin de (sets van) organisaties incidenteel en structureel tijd, geld en energie moeten investeren in de adoptie van de Brede School. Daarnaast verwijst deze factor naar de mate waarin aan deze kosten tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld met een subsidie. Uit de interviews blijkt dat de adoptie van de Brede School veel tijd, geld en energie vergt, omdat zij een complexe innovatie is, die meestal niet aansluit op de bestaande werkwijzen van de betrokken organisaties (zie de factoren comptabiliteit en complexiteit). Dit betekent dat er kosten worden gemaakt voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van een activiteitenprogramma, het aanstellen van een coördinator, en het bouwen en beheren van een multifunctionele accommodatie. Overigens zijn deze kosten wel afhankelijk van de vorm en inhoud van de Brede School. Een Brede School waarin niet alleen sprake is van inhoudelijke, maar ook van fysieke samenwerking, bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie, brengt hogere kosten met zich mee dan een Brede School waarin alleen inhoudelijk wordt samenwerkt, bijvoorbeeld in een netwerkstructuur.

Uit het onderzoek blijkt dat de financiële kosten van de Brede School vaak grotendeels door de gemeente zijn opgebracht, en dat de scholen vooral tijd en energie hebben geïnvesteerd in de adoptie van de innovatie. De onderzochte gemeenten hebben de financiële kosten met name met rijksmiddelen en subsidies bekostigd. In Gouda heeft de gemeente een subsidie van de provincie gekregen en heeft zij haar rijksmiddelen voor het onderwijsachterstandenbeleid, sportstimulering en voor- en vroegschoolse educatie ingezet voor de Brede School. Daarnaast heeft de gemeente de subsidie die zij aan welzijnsinstellingen geeft aan de Brede School gekoppeld. In Zoetermeer en Hendrik-Ido-Ambacht heeft de gemeente een subsidie gekregen voor de ontwikkeling van dagarrangementen en combinatiefuncties, en zijn de middelen voor onderwijshuisvesting ingezet voor het reali-

seren van de fysieke samenwerking. In Zoetermeer heeft de gemeente daarnaast een subsidie van de provincie gekregen, en heeft zij gebruik gemaakt van haar rijksmiddelen voor de uitbreiding van de kinderopvang.

Uit het onderzoek blijkt dat de factor kosten een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. De hoge kosten van de Brede School hebben de adoptie van de innovatie soms vertraagd – bijvoorbeeld doordat de gemeente de benodigde hulpbronnen tijdelijk niet kon vrijmaken (zie ook paragraaf 6.6.3) of doordat scholen uit angst voor extra werkdruk niet enthousiast waren – maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de (sets van) organisaties om deze kosten op te brengen.<sup>42</sup>

## Conclusie

In tabel 6.4 wordt aangegeven of en hoe de kenmerken van de interorganisationale innovatie van invloed zijn geweest op de interorganisationale en organisationele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties.

Factor	Brede School
Comptabiliteit	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets) van organisaties die de mogelijke betekenissen van samenwerking <i>of</i> de consequenties van <i>niet</i> samenwerken al hebben ervaren, kunnen makkelijker betekenissen geven aan een interorganisationale innovatie als de Brede School</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties die de Brede School niet kunnen verenigen met hun normen, waarden of behoeften vinden het lastig om betekenissen aan de innovatie te geven, en hebben haar verworpen</li> <li>- Afstemmen van de bestaande werkwijzen op de Brede School is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul>
Complexiteit	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale invulling geven aan samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren</li> <li>- Latere Brede Scholen hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in hun gemeente, en hebben de innovatie makkelijker geadopteerd</li> </ul>
Testbaarheid	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties hebben hun onzekerheid over de lokale betekenissen van de Brede School gereduceerd door met de innovatie te experimenteren en haar lokale effecten zelf te ervaren</li> <li>- Latere Brede Scholen hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in hun gemeente, en waren al samen gaan</li> </ul>

<sup>42</sup> Diverse respondenten benadrukten dat er vaak wel voldoende *tijdelijke* middelen beschikbaar worden gesteld voor de *adoptie* van de Brede School, maar dat het voor de *continuering* van de innovatie belangrijk is dat er ook *structureel* middelen worden vrijgemaakt.

	<p>werken, en hebben geen behoefte om zelf met de innovatie te experimenteren</p> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties beschouwen een test van het samenwerkingsverband als geheel ook als een test van hun eigen deelname</li> </ul>
Zichtbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zichtbaarheid van mogelijke en lokale betekenissen van de Brede School, bijvoorbeeld in vaktijdschriften en op congressen, heeft lokale betekenisgeving vergemakkelijkt, en de adoptie van de innovatie gestimuleerd</li> <li>- Zichtbaarheid van <i>lokale</i> effecten van de Brede School heeft draagvlak gecreëerd en <i>interne</i> diffusie gestimuleerd</li> </ul>
Kneedbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Openheid van het concept heeft de Brede School vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, maar heeft van elkaar leren en kopiëren ook bemoeilijkt</li> <li>- Openheid neemt af bij interne diffusie, maar latere Brede Scholen willen het succes van het lokale model graag kopiëren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid om de Brede School deels aan te passen aan de situatie en wensen van de school heeft betekenisgeving vergemakkelijkt, draagvlak gecreëerd en adoptie gestimuleerd</li> </ul>
Kosten	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de sets van organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken met organisaties die andere normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul>

Tabel 6.4 De kenmerken van de interorganisationele innovatie

Uit tabel 6.4 kan een aantal conclusies worden getrokken. De tabel laat allereerst zien dat de Brede School een ingrijpende, complexe innovatie is, die vaak niet aansluit op de bestaande normen, waarden en werkwijzen van de (sets van) organisaties. Hierdoor waren de kosten van de adoptie van de Brede School hoog, zowel in termen van tijd, geld als energie. De factoren comptabiliteit (op organisationeel niveau), complexiteit en kosten hebben de adoptie van de Brede School door de (sets van) organisaties echter *niet doorslaggevend* beïnvloed. De (sets van) organisaties waren bereid de kosten op te brengen, omdat zij opwogen tegen de lokale betekenissen van de Brede School.

Een tweede conclusie is dat de diffusie en adoptie van de Brede School met name is beïnvloed door de factoren zichtbaarheid en testbaarheid. Uit het onderzoek blijkt dat de mogelijke en lokale betekenissen van de Brede School vaak niet direct duidelijk waren voor de (sets van) organisaties. Dit betekent dat het voor de adoptie van de Brede School belangrijk was dat de mogelijke, maar vooral ook de *lokale*, betekenissen van de Brede School zichtbaar werden gemaakt voor de (sets van) organisaties, en dat zij deze betekenissen zelf konden zien en ervaren, bijvoorbeeld door tijdens een pilot met de innovatie te experimenteren. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Kortom, de fac-

toren zichtbaarheid en testbaarheid hebben een *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van de Brede School.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat ook de factor kneedbaarheid een *doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij met name de *externe* diffusie van de Brede School. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Doordat de Brede School een open concept is, konden de (sets van) organisaties de innovatie aanpassen aan hun eigen situatie en behoeften, en konden zij eigen lokale, betekenissen aan de Brede School geven.

De diffusie en adoptie van de Brede School is daarnaast beïnvloed door de kenmerken van de diffusiestrategie die een aantal betrokken actoren heeft ontwikkeld. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 6.6.2 De kenmerken van de diffusiestrategie

De tweede categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de diffusiestrategie van een aantal actoren, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de diffusiestrategieën van de bedenkers van de Brede School, van (sets van) organisaties die de Brede School al hebben geadopteerd, van intermediaire organisaties – zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus – en van de media. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze diffusiestrategieën het interorganisationale en organisationele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

#### **Bedenkers en (sets van) organisaties die de Brede School al hebben geadopteerd**

De eerste actoren die de diffusie en adoptie van de Brede School kunnen hebben gestimuleerd, zijn de bedenkers van de Brede School en (sets van) organisaties die de Brede School al hebben geadopteerd. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel en op organisationeel niveau naar de mate waarin deze (sets van) organisaties bereid en in staat zijn hun kennis over en ervaringen met de Brede School met andere (sets van) organisaties te delen. Zij kunnen dit doen door hun kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een presentatie op een congres te geven of de mogelijkheid te bieden om op werkbezoek te komen.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.3 zijn de eerste Brede Scholen in Nederland min of meer tegelijkertijd ontstaan in Groningen en Rotterdam. Uit het onderzoek blijkt dat deze eerste Brede Scholen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de diffusie van de innovatie. Zowel in Groningen als in Rotterdam was men bereid en in staat de opgedane kennis over en ervaringen met de Brede School met andere (sets van) organisaties te delen, en heeft men een diffusiestrategie ontwikkeld. De twee gemeentelijke projectleiders hebben bijvoorbeeld presentaties gegeven op congressen, werkbezoeken georganiseerd, aan diverse netwerken deelgenomen, en een website opgezet. Zij traden daarmee op als ambassadeurs van de Brede School.

De ontwikkeling van deze diffusiestrategieën is op verschillende manieren gestimuleerd. Uit een interview met de projectleider blijkt dat de diffusiestrategie van Rotterdam met name is ontwikkeld in reactie op de vele verzoeken om informatie, van geïnteresseerde (sets van) organisaties, maar ook van kennisinstituten (zie ook de (f)actor intermediaire organisaties). Deze strategie was er niet alleen op gericht om de opgedane kennis over en ervaringen met de Rotterdamse Brede Scholen beschikbaar te stellen, maar ook om te



leren van de vragen en ervaringen van andere (sets van) organisaties, en deze informatie te gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de Rotterdamse Brede Scholen. Ook in Groningen hebben de vele verzoeken om informatie de ontwikkeling van een diffusiestrategie gestimuleerd. Daarnaast heeft men een subsidie gekregen van het Europees Sociaal Fonds voor de verdere ontwikkeling van de Vensterschool, waaraan een verplichting tot kennisdeling was gekoppeld. Tot slot vond men het belangrijk dat Groningen – als voorloper op het gebied van onderwijs- en jeugdbeleid – een voorbeeldfunctie vervulde voor andere gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat de diffusiestrategieën van Groningen en Rotterdam de adoptie van de Brede School in de onderzochte gemeenten *positief* hebben beïnvloed. De projectleider van de Brede School in Gouda gaf bijvoorbeeld aan dat zij op een congres, tijdens een presentatie van de Rotterdamse projectleider, (beter) kennis had gemaakt met de Brede School. In deze presentatie werd onder andere duidelijk gemaakt dat de Brede School een belangrijke rol kan spelen bij het bestrijden van onderwijsachterstanden en dat zij kan bijdragen aan een versterking van de samenwerking tussen de scholen en instellingen in een wijk. Met andere woorden, de functionele en de politieke betekenis van de Brede School werden besproken. De Goudse projectleider raakte hierdoor enthousiast over de innovatie en heeft dit teruggekoppeld aan haar afdelingshoofd en wethouder, en later ook aan een aantal Goudse scholen. Dit heeft uiteindelijk mede geleid tot een startnotitie en een pilot in de achterstandswijk Korte Akkeren.

Ook de ontwikkeling van Brede Scholen in Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdiel is geïnspireerd door de succesverhalen die de ronde deden over de Groningse Vensterscholen en de Rotterdamse Brede Scholen. De Zoetermeerse projectleider is bijvoorbeeld op werkbezoek geweest in Groningen. Daarnaast verwijzen diverse respondenten naar de aandacht die aan de eerste Brede Scholen werd besteed in onderzoeksrapporten en vaktijdschriften. Later in deze paragraaf, bij de (f)actor media, wordt hier nader op ingegaan.

Kortom, de diffusiestrategieën van Groningen en Rotterdam hebben de kennismaking met de Brede School en haar mogelijke betekenissen gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd. Uit de interviews blijkt dat zij de diffusie en adoptie van de Brede School echter *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed. De respondenten benadrukten namelijk dat adoptie een *lokaal* proces is. Zij gaven aan dat ze wel hebben geleerd van de kennis en ervaringen van Groningen en Rotterdam, maar dat het uiteindelijke adoptiebesluit wordt bepaald door de mate waarin de lokale partners erin slagen deze lessen te vertalen naar hun eigen lokale situatie, en met elkaar lokale en gedeelde betekenissen aan de Brede School te geven.

Vervolgens laat het onderzoek zien dat de *externe* diffusie van de Brede School is gestimuleerd door (sets van) organisaties die de Brede School al hadden geadopteerd. De Brede School in de Goudse wijk Korte Akkeren was een van de eerste Brede Scholen in Nederland waarin scholen van verschillende denominaties samenwerkten. Er was dan ook veel belangstelling voor deze Brede School vanuit andere gemeenten. In reactie hierop hebben de gemeentelijke projectleider en de coördinator van de Brede School een diffusiestrategie ontwikkeld. Zij hebben bijvoorbeeld presentaties gegeven op congressen, deelgenomen aan provinciale bijeenkomsten, werkbezoeken en open dagen georganiseerd, en belangrijke documenten beschikbaar gesteld op een website. Daarnaast heeft Gouda meegewerkt

aan video's over de Brede School van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de provincie Zuid-Holland.

Uit het onderzoek blijkt dat (sets van) organisaties die de Brede School al hadden geadopteerd de *externe* diffusie van de Brede School *positief* maar *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed. Met hun diffusiestrategieën hebben zij de mogelijke betekenissen van de Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd. Zoals zojuist toegelicht, gaven de respondenten echter aan dat adoptie uiteindelijk vooral een *lokaal* proces is.

Tot slot hebben (sets van) organisaties die de Brede School al hadden geadopteerd, ook de *interne* diffusie van de Brede School gestimuleerd. Zo heeft de eerste Goudse Brede School – in het bijzonder haar coördinator, die later ook stedelijk coördinator is geworden – alle Goudse scholen en instellingen bezocht, een website opgezet, een nieuwsbrief en persberichten uitgebracht, en presentaties gegeven voor raadsleden, wethouders en leden van de Provinciale Staten. Hierdoor werden de *lokale* betekenissen van de Brede School zichtbaar, groeide het draagvlak voor de Brede School, en drongen uiteindelijk zowel de politiek als de Goudse scholen en instellingen aan op een gemeentebrede invoering van de innovatie.

Kortom, (sets van) organisaties die de Brede School al hadden geadopteerd, hebben de *interne* diffusie van de Brede School *positief* en ook *doorslaggevend* beïnvloed. Door hun diffusiestrategieën konden de onderzochte (sets van) organisaties leren van de kennis en ervaringen die in *dezelfde* gemeente of regio – oftewel in dezelfde lokale of regionale situatie, en soms met deels dezelfde partners – met de Brede School waren opgedaan, en werden de *lokale* betekenissen van de Brede School zichtbaar.

### **Intermediaire organisaties**

Een tweede groep van actoren die de diffusie en adoptie van de Brede School kan hebben gestimuleerd, zijn intermediaire organisaties, zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin deze organisaties bereid en in staat zijn de door henzelf en door anderen opgedane kennis over en ervaringen met de Brede School te verzamelen, bewerken en verspreiden. Zij kunnen dit doen door deze kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een congres te organiseren, begeleiding te bieden of een ambassadeur in te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat diverse intermediaire organisaties de diffusie en adoptie van de Brede School hebben gestimuleerd. Hieronder worden de belangrijkste organisaties en hun diffusiestrategieën besproken.

### ***Rijk***

Een eerste intermediaire organisatie die de diffusie en adoptie van de Brede School heeft gestimuleerd, is het Rijk. Uit het onderzoek blijkt dat het Rijk, in het bijzonder het tweede paarse Kabinet, in 1998 voor het eerst zijn steun heeft toegezegd aan de ontwikkeling van Brede Scholen. In zijn regeerakkoord en in de latere notitie 'Brede blik, brede scholen: de ontwikkeling van brede scholen' (2000) geeft het Kabinet aan "de potentie die de brede school ontwikkeling voor het primair (..) onderwijs voor heel Nederland en alle kinderen heeft te onderkennen" (p. 2).

Uit de notitie blijkt dat het Rijk de ontwikkeling van Brede Scholen wil stimuleren, maar dat het initiatief en de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Brede Scholen op lokaal niveau liggen. Er wordt ook – onder het motto ‘laat duizend bloemen bloeien’ – geen landelijk Brede School beleid ontwikkeld, omdat het belangrijk is dat Brede Scholen bij de lokale behoeften aansluiten. Het Kabinet presenteert wel diverse maatregelen die de ontwikkeling van Brede Scholen moeten stimuleren, zoals het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving, het laten uitvoeren van onderzoek en het bevorderen van kennisuitwisseling. De landelijke ondersteuningsinstellingen voor onderwijs en welzijn, zoals het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn en onderzoeks- en adviesbureau Sardes, worden gevraagd een plan van aanpak te maken voor een ondersteuningsaanbod.<sup>43</sup> In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan, bij de diffusiestrategieën van kennisinstituten en adviesbureaus. Daarnaast wordt er een interdepartementale stuurgroep Brede Scholen<sup>44</sup> opgezet die onder andere een website ontwikkelt waarop voorbeelden van Brede Scholen worden gepresenteerd, relevante beleidsontwikkelingen worden besproken, en handleidingen en evaluaties beschikbaar worden gesteld.<sup>45</sup>

De jaren daarna verandert het uitgangspunt dat de ontwikkeling van Brede Scholen primair een *lokale* verantwoordelijkheid is niet. Het Rijk blijft ervoor kiezen geen landelijk beleidskader te ontwikkelen, ook al wordt daar eind 2006 tijdens een expertmeeting van de interdepartementale werkgroep voorzieningen 0-12 jaar, de opvolger van de Stuurgroep Brede Scholen, wel op aangedrongen. Hoewel er geen specifiek Brede School beleid wordt ontwikkeld, gaat de Brede School wel in steeds meer landelijk beleid en in wet- en regelgeving een rol spelen, waardoor de ontwikkeling van Brede Scholen direct en indirect wordt gestimuleerd. De Brede School wordt bijvoorbeeld genoemd als instrument in het onderwijsachterstandenbeleid, in het beleid voor het vergroten van de leefbaarheid en de sociale cohesie in zogenoemde Krachtwijken,<sup>46</sup> in het beleid ten aanzien van opvoedingsondersteuning en de invoering van Centra voor Jeugd en Gezin, in diverse programma's voor sportstimulering, en in de discussies over het combineren van arbeid en zorg, de ontwikkeling van dagarrangementen, de opvangplicht van scholen, en de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang. Ook in het plan van aanpak van Operatie Jong<sup>47</sup> is de Brede School een belangrijk speerpunt (zie ook paragraaf 6.5.2).

Begin 2007 verschijnt het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV. Hierin staat dat het Kabinet het aantal Brede Scholen fors wil uitbreiden, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de ontwikkeling van Brede Scholen in de 40 Krachtwijken. Deze ambitie wordt nader uitgewerkt in de beleidsbrief ‘Brede Scholen bieden kansen!’ (2007). In deze brief wordt opnieuw onderstreept dat het Kabinet “niet wil bepalen hoe de Brede School eruit moet zien” en dat “inhoud, doel en vorm van de samenwerking beter door lokale partners kunnen worden bepaald” (p. 2). Men concludeert dat het aantal Brede Scholen in Nederland explosief groeit, maar dat gemeenten en scholen bij het ontwikkelen ervan tegen

---

<sup>43</sup> Zij worden hiertoe verenigd in het zogenaamde Transferpunt Brede School.

<sup>44</sup> In deze stuurgroep participeren het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

<sup>45</sup> Het betreft de website [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl), voorheen [www.bredeschool.net](http://www.bredeschool.net).

<sup>46</sup> Dit waren 40 wijken die kampten met ernstige sociale, fysieke en economische problemen en waarin extra werd geïnvesteerd door het Kabinet Balkenende IV, in het bijzonder minister Vogelaar.

<sup>47</sup> Dit was een samenwerkingsverband van zeven ministeries dat tot doel had een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid te realiseren.

problemen aanlopen op het gebied van personeel, huisvesting en regievoering. Het Kabinet introduceert daarom een aantal nieuwe, aanvullende stimuleringsmaatregelen. Er wordt geld beschikbaar gesteld voor de realisatie van 2.500 combinatiefuncties – de zogeheten Impuls combinatiefuncties brede scholen, sport en cultuur – en voor de realisatie van multifunctionele accommodaties, en er wordt een Steunpunt Brede Scholen opgezet, dat gemeenten en scholen moet ondersteunen bij de inhoudelijke en fysieke ontwikkeling van Brede Scholen. Tot slot wil het Kabinet de verschillende geldstromen en de bijbehorende verantwoordingssystematieken rond de Brede School vereenvoudigen en bundelen, en wil men wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de maatschappelijke effecten van de Brede School, in de vorm van een landelijke monitor. Kortom, hoewel het Rijk de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Brede Scholen nog steeds op lokaal niveau legt, zijn de ambities van het Rijk ten aanzien van de ontwikkeling van Brede Scholen in de loop van de tijd toegenomen, en is het ondersteuningsaanbod intensiever en veelzijdiger geworden.

Het onderzoek laat zien dat de diffusiestrategie van het Rijk op verschillende manieren een *positieve*, en *soms ook doorslaggevende*, invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. Uit de interviews blijkt allereerst dat de (sets van) organisaties gebruik hebben gemaakt van de verschillende mogelijkheden voor kennisuitwisseling die het Rijk heeft geboden, zoals een website, congressen en handleidingen. In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan, bij de diffusiestrategieën van de andere intermediaire organisaties.

Daarnaast heeft de toegenomen aandacht van het Rijk voor de Brede School ook de aandacht voor de innovatie op *lokaal* niveau gestimuleerd, met name bij de (sets van) organisaties die de Brede School later hebben geadopteerd. In Zoetermeer vormde de landelijke aandacht voor de Brede School – en de groeiende legitimiteit van de innovatie – een belangrijke aanleiding om een nieuwe impuls te geven aan de ontwikkeling van Brede Scholen. Ook voor Maasdriel was de sterke opkomst van Brede Scholen een belangrijke reden om na te denken over de ontwikkeling van Brede Scholen. De respondenten benadrukten echter dat de adoptie van de Brede School uiteindelijk een *lokale* keuze is.

Verder heeft het benoemen van de Brede School als instrument om allerlei doelstellingen te bereiken – zoals het verminderen van onderwijsachterstanden bij kinderen, het vergroten van de sociale cohesie in een wijk, en het stimuleren van sporten en bewegen – en de mogelijkheid om de aan deze doelstellingen gekoppelde middelen, zoals de Impuls Buurt-Onderwijs-Sport, in te zetten voor de ontwikkeling van Brede Scholen, de adoptie van de Brede School door de (sets van) organisaties positief en doorslaggevend beïnvloed. Hierdoor kreeg de Brede School namelijk voor vele (sets van) organisaties betekenis en kwamen financiële middelen beschikbaar voor de adoptie van de innovatie (zie ook de factor kosten).

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de financiële stimuleringsmaatregelen van het Rijk de adoptie van de Brede School positief hebben beïnvloed. In Zoetermeer is bij de ontwikkeling van het Experiment Brede School bijvoorbeeld gebruik gemaakt van rijksmiddelen die beschikbaar kwamen voor de uitbreiding van de kinderopvang. Daarnaast heeft het college in 2006 besloten haar ambitie om Brede Scholen te realiseren te koppelen aan het opzetten van dagarrangementen, omdat zij een subsidie kreeg voor de ontwikkeling van dagarrangementen en combinatiefuncties. Ook in Hendrik-Ido-Ambacht heeft deze subsidie in 2007 een belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling van Brede Scholen en heeft men hiermee een projectplan gemaakt.

## ***Provincies***

Daarnaast hebben diverse provincies de ontwikkeling van Brede Scholen gestimuleerd, ondanks dat zij geen wettelijke taken hebben op het terrein van onderwijs en welzijn. De provincie Zuid-Holland startte in 2001 – op verzoek van een aantal gemeenten – als eerste provincie een stimuleringsprogramma.<sup>48</sup> Een belangrijk onderdeel van dit stimuleringsprogramma was een door de provinciale steunfuncties uitgevoerd advies- en ondersteuningstraject voor gemeenten. Daarnaast stimuleerde de provincie de ontwikkeling van Brede Scholen door onder andere een intervisietraject op te zetten, subsidies beschikbaar te stellen, studiedagen te organiseren, een handboek te ontwikkelen en onderzoek te laten uitvoeren.

In Zuid-Holland hebben veel gemeenten, waaronder Gouda en Zoetermeer, gebruik gemaakt van het provinciale stimuleringsprogramma. Gouda heeft een subsidie van de provincie gekregen die het mede mogelijk maakte een pilot op te zetten. Ook heeft men ondersteuning gekregen bij de ideevorming rond de Brede School, en bij een onderzoek naar de wensen van kinderen en ouders ten aanzien van de Brede School. Uit de interviews blijkt dat zowel Gouda als de provincie hun discussies en samenwerking als leerzaam hebben ervaren. De provincie heeft de eerste Goudse Brede School bijvoorbeeld ook in diverse landelijke overleggen onder de aandacht gebracht.

Aan het provinciale stimuleringsprogramma waren ook een aantal intervisiebijeenkomsten en studiedagen gekoppeld. De meeste respondenten vonden deze bijeenkomsten informatief en inspirerend. Maar er was ook een respondent die minder positief was over de opbrengst van deze bijeenkomsten. Zij gaf aan dat Brede Scholen een sterk lokaal karakter hebben en dat het daardoor lastig is om echt van elkaar te leren (zie ook paragraaf 6.6.1 en paragraaf 6.6.4).

Samengevat blijkt uit het onderzoek dat de diffusiestrategieën van provincies een *positieve* maar *geen doorslaggevende* invloed hebben gehad op de adoptie van de Brede School. Ook hier gaven de respondenten aan dat zij door de diffusiestrategieën beter kennis konden maken met de mogelijke betekenissen van de Brede School, en inspiratie konden opdoen, maar dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces is.

## ***Belangenverenigingen en brancheorganisaties***

Een derde groep van intermediaire organisaties die de diffusie en adoptie van de Brede School heeft gestimuleerd, zijn brancheorganisaties en belangenverenigingen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen, Cultuurnetwerk Nederland,<sup>49</sup> de Besturenraad<sup>50</sup> en de Vereniging van Openbare Bibliotheken. Zij hebben onder andere brochures gemaakt, goede voorbeelden op hun websites gezet en bijeenkomsten georganiseerd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft daarnaast deelgenomen aan de eerder genoemde landelijke stuurgroep Brede Scholen en het latere Afstemmingsoverleg 0-12, en zij heeft in samenwerking met een aantal organisaties het Actieteam Brede School opgezet. Dit actieteam biedt kosteloos ondersteuning aan Brede Scholen die problemen hebben met de samenwerking.

Uit de interviews blijkt dat enkele respondenten gebruik hebben gemaakt van de informatie die door deze groep van intermediaire organisaties wordt aangeboden of dat zij een bijeenkomst van een van deze organisaties hebben bijgewoond. Zo heeft de gemeen-

---

<sup>48</sup> Dit op het basisonderwijs gerichte stimuleringsprogramma is in 2007 beëindigd.

<sup>49</sup> Dit is het landelijke expertisecentrum voor cultuureducatie.

<sup>50</sup> Dit is de organisatie van het christelijk onderwijs.

telijke projectleider van Zoetermeer contact gehad met het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen, en hebben de projectleiders van Maasdriel en Gouda een bijeenkomst van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bezocht. Wederom gaven de respondenten aan dat deze contacten *positief* hebben bijgedragen aan de kennismaking met de Brede School en haar betekenissen, maar dat zij de adoptie van de Brede School *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed, omdat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces is.

### ***Kennisinstituten en onderzoeks- en adviesbureaus***

Tot slot heeft een aantal kennisinstituten en onderzoeks- en adviesbureaus de diffusie en adoptie van de Brede School gestimuleerd, in het bijzonder het Nederlands Jeugdinstituut (voorheen Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn), Oberon en Sardes. Deze organisaties hebben – in opdracht van het Rijk of van in ontwikkeling zijnde Brede Scholen – jaarberichten, handboeken, brochures en nieuwsbrieven uitgebracht, advies en begeleiding geboden, websites en netwerken opgezet, en congressen, werkbezoeken en studiedagen georganiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle respondenten de publicaties van deze organisaties regelmatig gebruiken. Een aantal van hen bezoekt ook bijna elk jaar het landelijke Brede School congres. Diverse respondenten hebben daarnaast deelgenomen aan de netwerken en studiedagen van deze organisaties. Zij geven aan dat deze bijeenkomsten hebben bijgedragen aan de kennismaking met de betekenissen van de Brede School. Uit de interviews blijkt dat ook de publicaties van Oberon en Sardes – in het bijzonder de Jaarberichten Brede Scholen – de functionele, politieke en institutionele betekenis van de Brede School zichtbaar hebben gemaakt. De jaarberichten bieden namelijk niet alleen inzicht in de mogelijke aanleidingen voor of doelen van een Brede School, maar ze laten ook zien dat er in steeds meer Nederlandse gemeenten Brede Scholen worden ontwikkeld. Een van de respondenten gaf aan dat hierdoor de druk om de Brede School, in ieder geval symbolisch, te adopteren, toeneemt (zie paragraaf 5.3.2).

Concluderend geldt ook voor deze intermediaire organisaties dat hun diffusiestrategieën de adoptie van de Brede School *positief* maar *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed, omdat adoptie een *lokaal* proces is.

### **Media**

De laatste actoren die de diffusie en adoptie van de Brede School kunnen hebben gestimuleerd, zijn de media. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin op de radio, de televisie en het internet, en in kranten en vaktijdschriften aandacht wordt besteed aan de Brede School en haar successen. Uit het onderzoek blijkt dat op het internet veel aandacht is besteed aan de Brede School. Op de websites van het Nederlands Jeugdinstituut en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en op de eerder genoemde website [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl), worden bijvoorbeeld goede voorbeelden gepresenteerd, handleidingen en evaluaties beschikbaar gesteld, en relevante beleidsontwikkelingen besproken. Ook in vakbladen – zoals het voormalige tijdschrift Verlengde Schooldag – is veel geschreven over de Brede School en haar successen.

Uit de interviews blijkt dat de media een belangrijke rol hebben gespeeld bij de *externe* diffusie van de Brede School. Alle respondenten wezen op de succesverhalen die de ronde deden over de Brede School, bijvoorbeeld op het internet en in vaktijdschriften. Door deze succesverhalen werden zij geïnspireerd om nader kennis te maken met de innovatie, bijvoorbeeld door een Brede School of een congres over de Brede School te bezoeken. Een aantal respondenten gaf aan dat de media niet alleen de functionele en de politieke

betekenis van de Brede School zichtbaar maakten, maar ook de institutionele betekenis van de innovatie. Zo vormde de in diverse vaktijdschriften en onderzoeksrapporten beschreven sterke opkomst van Brede Scholen in kleine(re) gemeenten voor de plattelandsgemeente Maasdriel de aanleiding om in 2001 na te denken over de ontwikkeling van Brede Scholen.

Ook bij deze (f)actor kan worden geconcludeerd dat zij de *externe* diffusie van de Brede School *positief* maar *niet doorslaggevend* heeft beïnvloed. De respondenten vertelden dat zij door de media-aandacht kennis konden maken met de Brede School en haar betekenissen, en inspiratie konden opdoen, maar dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces blijft.

Tot slot laat het onderzoek zien dat de media ook de *interne* diffusie van de Brede School hebben gestimuleerd. In Gouda hebben de lokale media veel aandacht besteed aan de successen van de eerste Brede School. Zoals eerder aangegeven werden hierdoor de betekenissen van de Brede School zichtbaar, nam het draagvlak voor de Brede School toe, en werd uiteindelijk door alle betrokken partijen aangedrongen op de gemeentebrede invoering van Brede Scholen. Een van de respondenten vertelde daarnaast dat de media-aandacht de initiatiefnemers ook trots maakte, en hen stimuleerde om door te gaan met de ontwikkeling van Brede Scholen in Gouda.

Kortom, de media hebben de *interne* diffusie van de Brede School *positief* en ook *doorslaggevend* beïnvloed door de *lokale* betekenissen van de Brede School zichtbaar te maken.

## Conclusie

In tabel 6.5 wordt aangegeven of en hoe de diffusiestrategieën van de onderscheiden actoren de interorganisationale en organisationele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

(F)actor	Brede School
Bedenker(s) van de innovatie	<i>Interorganisatieel niveau:</i> - Diffusiestrategieën van Groningen en Rotterdam hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces <i>Organisationeel niveau:</i> - Gemeentelijke projectleiders hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van de Brede School
(Sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd	<i>Interorganisatieel niveau:</i> - <i>Externe</i> diffusiestrategieën van bestaande Brede Scholen hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces - <i>Interne</i> diffusiestrategieën van bestaande Brede Scholen hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd <i>Organisationeel niveau:</i> - Gemeentelijke projectleiders of coördinatoren hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van de Brede School
Intermediaire organisaties	<i>Interorganisatieel niveau:</i> - Rijk: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, toegenomen landelijke aandacht voor de Brede School

	<p>heeft lokale interesse voor de innovatie gestimuleerd, maar adoptie blijft een <i>lokale</i> keuze, benoemen van de Brede School als instrument om diverse doelstellingen te bereiken heeft de innovatie vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, beschikbaar stellen van aan diverse doelstellingen gekoppelde financiële middelen heeft adoptie mogelijk gemaakt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincies: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, beschikbaar stellen van financiële middelen heeft adoptie mede mogelijk gemaakt</li> <li>- Belangenverenigingen, brancheorganisaties, kennisinstituten en onderzoeks- en adviesbureaus: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> </ul>
Media	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media-aandacht heeft kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Lokale media hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>

Tabel 6.5 De kenmerken van de diffusiestrategie

Uit tabel 6.5 kan een aantal conclusies worden getrokken. Een eerst conclusie is dat de bedenkers van de Brede School, (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd, intermediaire organisaties en de media de externe *en* interne diffusie van de Brede School *positief* hebben beïnvloed. Doordat zij informatie beschikbaar hebben gesteld, en vooral ook communicatie- en leerprocessen hebben gefaciliteerd, konden de onderzochte (sets van) organisaties kennismaken met de mogelijke betekenissen van de Brede School, en inspiratie opdoen. De *externe* diffusiestrategieën van de onderscheiden actoren hebben de diffusie van de Brede School echter *niet doorslaggevend* beïnvloed. De onderzochte (sets van) organisaties hebben wel geleerd van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar zij moesten deze lessen vervolgens ook (kunnen) vertalen naar hun eigen, lokale situatie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan de Brede School (kunnen) geven.

De *interne* diffusiestrategieën van (sets van) organisaties die de Brede School al hebben geadopteerd en van de lokale media hebben de diffusie van de Brede School daarentegen *wel doorslaggevend* beïnvloed. In dat geval konden de onderzochte (sets van) organisaties namelijk leren van de kennis en ervaringen die in *dezelfde* gemeente – oftewel in dezelfde lokale situatie, en met deels dezelfde partners – met de innovatie waren opgedaan, en waren de *lokale* betekenissen van de Brede School zichtbaar.

Tot slot blijkt uit tabel 6.5 dat de onderscheiden (sets van) organisaties, in het bijzonder het Rijk, de diffusie en adoptie van de Brede School niet alleen hebben beïnvloed door kennisuitwisseling te stimuleren, maar ook door (enige) druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door subsidies beschikbaar te stellen voor de adoptie van de innovatie, door de Brede School te benoemen als instrument om diverse doelstellingen te bereiken, of door de sterke opkomst van de Brede School te benadrukken. De adoptie van de Brede School blijft echter uiteindelijk een *lokale* keuze.



De adoptie van de Brede School is daarnaast beïnvloed door de kenmerken van de organisaties die overwegen de innovatie te adopteren, oftewel de kenmerken van de samenwerkingspartners. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 6.6.3 De kenmerken van de samenwerkingspartners

De derde categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de samenwerkingspartners, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de omvang, de structuur en de strategische visie van de organisaties, en de aanwezigheid van sleutelfiguren in de organisaties. In het onderstaande wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van de samenwerkingspartners de interorganisationale en organisationele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

#### Omvang

Een eerste kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de omvang van de organisaties. Deze factor verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties beschikken over de voor de adoptie van de Brede School benodigde hulpbronnen, zoals personeel, kennis en geld. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1 is voor de adoptie van de Brede School veel menskracht, kennis en geld nodig, met name bij gemeenten, omdat zij meestal de regie voeren en een belangrijke financiële bijdrage leveren. Het onderzoek laat zien dat het voor kleinere gemeenten, zoals Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel, lastiger is deze hulpbronnen vrij te maken dan voor grotere gemeenten als Gouda en Zoetermeer. Uit de gesprekken blijkt dat in Gouda en Zoetermeer voldoende hulpbronnen beschikbaar waren voor de adoptie van de Brede School. In beide gemeenten is redelijk snel een projectleider aangesteld en is structureel geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van Brede Scholen. In Maasdriel en Hendrik-Ido-Ambacht was de voor de adoptie van de Brede School beschikbare financiële en personele capaciteit echter beperkt. Een van de respondenten gaf aan dat kleine gemeenten zowel in financiële als in personele zin de handen vol hebben aan hun basistaken, en daarom minder gericht zijn op de adoptie van innovaties, zoals de Brede School. Dit werd in beide gemeenten versterkt door een reorganisatie, die in Maasdriel leidde tot een structurele bezuiniging van 1,5 miljoen euro, en in Hendrik-Ido-Ambacht tot een tekort aan personeel. Zowel in Maasdriel als in Hendrik-Ido-Ambacht heeft de beperkte beschikbaarheid van hulpbronnen de adoptie van de Brede School negatief beïnvloed. In Maasdriel was het gebrek aan financiële middelen een reden om de adoptie van de Brede School aanvankelijk te verwerpen, en in Hendrik-Ido-Ambacht kwam het adoptieproces tweemaal tijdelijk stil te liggen door een gebrek aan menskracht.

Uit het onderzoek blijkt dat de factor omvang een *positieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1 is de bereidheid om de beperkte beschikbare hulpbronnen in te zetten voor de adoptie van de Brede School namelijk afhankelijk van de lokale betekenissen van de innovatie. Zo heeft de gemeente Maasdriel ondanks haar beperkte financiële en personele capaciteit enkele jaren later alsnog besloten de Brede School te adopteren, omdat de innovatie een bijdrage kon leveren aan het vergroten van de leefbaarheid in de kernen en het bieden van dagarrangementen. Ook in Hendrik-Ido-Ambacht heeft men er ondanks de beperkte beschikbare hulpbronnen voor gekozen de Brede School gemeentebreed in te voeren, omdat de Brede School kon bijdragen aan

de realisatie van dagarrangementen en het vergroten van de leefbaarheid in de wijken, en men de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen wilde vergroten.

### **Structuur**

Een tweede kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de structuur van de organisaties. Daarbij kan op organisationeel niveau een onderscheid worden gemaakt tussen de mate van centralisatie (de mate waarin de macht en controle binnen een organisatie in handen is van enkele individuen), de mate van formalisatie (de mate waarin de nadruk wordt gelegd op het volgen van regels en procedures) en de mate van complexiteit (de mate van specialisatie, functionele differentiatie en professionele kennis). Uit het onderzoek blijkt dat met name de complexiteit van de gemeentelijke organisaties een rol heeft gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. Het onderzoek laat zien dat zeker grotere gemeentelijke organisaties worden gekenmerkt door een hoge mate van specialisatie. Dit betekent dat ambtenaren – en soms ook wethouders – zich veelal richten op enkele beleidsdossiers. Uit de interviews blijkt dat deze hoge mate van specialisatie de adoptie van de Brede School in de onderzochte gemeenten heeft vertraagd. Voor de adoptie van de Brede School is het belangrijk dat de ambtenaren – en wethouders – die zich bezighouden met onderwijs(huisvesting), ruimtelijke ordening, jeugd, welzijn, sport en cultuur intensief met elkaar samenwerken. Diverse respondenten gaven echter aan dat deze samenwerking in de praktijk soms moeizaam verliep, omdat gespecialiseerde ambtenaren en wethouders in hokjes dachten – anders gezegd, er was sprake van verkokering – en zij conflicterende belangen hadden. Een respondent noemde als voorbeeld een beleidsmedewerker sport die de Brede School beschouwt als een individueel project van de beleidsmedewerker onderwijs. Een andere respondent noemde het voorbeeld van een beleidsmedewerker cultuur die niet bereid is om een culturele instelling via de subsidie die zij jaarlijks van de gemeente krijgt verplicht te stellen een bijdrage te leveren aan de Brede Scholen in de gemeente, omdat hij de vrijheid wil hebben zelf te bepalen welke subsidieafspraken hij jaarlijks met de culturele instelling maakt. Met andere woorden, door de hoge mate van specialisatie kost het veel tijd om intern draagvlak te creëren voor de Brede School en alle betrokkenen op één lijn te krijgen. In Gouda en Zoetermeer heeft men daarom al vroeg in het adoptieproces een ambtelijke projectgroep ingesteld, waarin de betrokken medewerkers hun ideeën konden uitwisselen en afstemmen, en gezamenlijk betekenissen konden geven aan de Brede School.

Geconcludeerd kan worden dat de factor structuur, in het bijzonder de mate van complexiteit van de organisaties, een *negatieve* maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School. Gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van intern draagvlak hebben veel tijd gekost in de verkokerde gemeentelijke organisaties, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de (sets van) organisaties om de innovatie te adopteren.

### **Strategische visie**

Een derde kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van een strategische visie. Op organisationeel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin een organisatie een duidelijke missie heeft, en een visie op de rol die de interorganisationele innovatie kan spelen bij het bereiken van de doelen van de organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat het hebben van een strategische

visie – vooral bij de gemeente, omdat zij meestal de regie voert en een belangrijke financiële bijdrage levert, maar ook bij de andere betrokken partijen – een positieve en doorslaggevende invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School. De eerste Brede School in Zoetermeer, het zogenoemde Experiment Brede School, wordt in 1997 opgezet door een beleidsmedewerker van de gemeente en een aantal professionals uit het veld. De gemeenteraad is niet intensief betrokken bij dit experiment en er is nog geen strategische visie op de Brede School. Als de pilot door het vertrek van een aantal betrokken professionals na verloop van tijd strandt, valt het experiment dan ook stil. Een paar jaar later besluit het College van Burgemeester en Wethouders een nieuwe impuls te geven aan de ontwikkeling van Brede Scholen. Er wordt een projectleider aangesteld en er wordt een pilot gestart in de (achterstands)wijk Palenstein. De intentie is om jaarlijks in één of meerdere wijken een Brede School op te zetten. Er is echter nog steeds geen sprake van een duidelijke strategische visie op de Brede School. De gemeente stelt een aantal coördinatoren aan die de uiteenlopende initiatieven moeten begeleiden die in verschillende wijken ontstaan, maar heeft nog geen duidelijk beeld van wat zij precies met de Brede School wil. Tot 2006 worden dan ook maar drie Brede Scholen gerealiseerd. In 2006 treedt een nieuw College aan. Zij neemt in haar programma de ambitie op om in de periode 2006-2010 het aantal Brede Scholen in Zoetermeer uit te breiden van drie naar acht. Ook in de Onderwijsvisie voor 2020 speelt de Brede School een belangrijke rol. Er wordt aangegeven dat “de Brede Schoolactiviteiten die na schooltijd in en rond de scholen in alle wijken worden georganiseerd fundamenteel bijdragen aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de kinderen en steun geven aan de ouders”. Met andere woorden, vanaf 2006 is er *wel* een strategische visie op de Brede School. Er wordt structureel geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van Brede Scholen, er wordt een programmamanager aangesteld, en er wordt een uitvoeringsplan voor de gemeentebrede invoering van Brede Scholen opgesteld.

Overigens is in alle vier de gemeenten de adoptie van de Brede School gestimuleerd door de komst van een nieuwe gemeenteraad en een nieuw College van burgemeester en wethouders. Dit betekende namelijk dat er nieuwe ambities werden geformuleerd, en dat een nieuwe inzet van de beschikbare middelen werd afgesproken.

Kortom, de aanwezigheid van een gemeentelijke strategische visie op de lokale betekenissen van de Brede School heeft structurele aandacht en hulpbronnen voor de innovatie gegenereerd, en de adoptie en interne diffusie van de Brede School daarmee *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

### **Sleutelfiguren**

Een laatste kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van sleutelfiguren. Deze (f)actor kan op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin in een organisatie bestuurders, ambtenaren en/of professionals aanwezig zijn die bereid en in staat zijn de adoptie van de Brede School te promoten, bijvoorbeeld door de innovatie te koppelen aan een probleem waar de organisatie mee worstelt. Uit de interviews blijkt dat de aanwezigheid van sleutelfiguren een belangrijke rol heeft gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties. In Gouda heeft de wethouder van onderwijs op bestuurlijk niveau de adoptie van de Brede School gepromoot. Zij wilde nog binnen haar zittingsperiode de eerste Goudse Brede School realiseren en heeft daarom de adoptie van de Brede School bepleit bij haar collega-wethouder van welzijn, een projectleider aangesteld

en geld beschikbaar gesteld voor een pilot. Op ambtelijk niveau heeft de gemeentelijke projectleider de adoptie van de Brede School gestimuleerd. Zij heeft de adoptie van de Brede School gepromoot in de eerder genoemde ambtelijke projectgroep en bij de Goudse basisscholen en instellingen, in het bijzonder bij de directeurs van de drie scholen in de wijk Korte Akkeren. Uit een interview met één van hen blijkt dat de projectleider de schooldirecteuren bijvoorbeeld heeft laten zien dat met de adoptie van de Brede School de ontwikkelingskansen van de kinderen, ouders en wijkbewoners in de achterstandswijk Korte Akkeren konden worden vergroot, en de werkdruk voor het onderwijs kon worden verminderd. Tot slot heeft de stedelijke Brede School coördinator – die eerst coördinator van de Brede School Korte Akkeren was – de adoptie van de Brede School bij de professionals bepleit. Hij heeft de interne diffusie van de Brede School gestimuleerd door alle Goudse basisscholen te bezoeken en hen in een persoonlijk gesprek te overtuigen van de functionele, politieke en institutionele betekenissen van de Brede School (zie ook paragraaf 6.6.2).

Ook in Zoetermeer en Hendrik-Ido-Ambacht waren aanvankelijk ambtelijke en professionele sleutelfiguren aanwezig. In Zoetermeer heeft een beleidsmedewerker van de gemeente samen met een aantal professionals het Experiment Brede School opgezet. Deze pilot strandde echter na verloop van tijd door het vertrek van de betrokken professionals. Er waren ook op bestuurlijk niveau geen sleutelfiguren die konden pleiten voor een doorstart van het experiment, want het College en de gemeenteraad waren niet intensief betrokken bij de pilot. Als gevolg hiervan viel de ontwikkeling van Brede Scholen in Zoetermeer na het stranden van het Experiment Brede School tijdelijk stil.

In Hendrik-Ido-Ambacht hadden een gemeenteambtenaar en een aantal schooldirecteuren de intentie in het nieuwe onderwijs- en welzijnscluster in de Volgerlanden niet alleen fysiek, maar ook inhoudelijk samen te gaan werken. Deze inhoudelijke samenwerking is echter niet goed van de grond gekomen, omdat de opvolgers van de initiatiefnemers bang waren dat intensieve inhoudelijke samenwerking ten koste zou gaan van hun autonomie en identiteit. Ook op bestuurlijk niveau werd vooral ingezet op fysieke samenwerking en ontbrak een sleutelfiguur – zoals een wethouder of schoolbestuurder – die inhoudelijke samenwerking promootte.

Kortom, de aanwezigheid van bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren heeft een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie en interne diffusie van de Brede School. Zij hebben de lokale betekenissen van de Brede School voor hun organisaties zichtbaar gemaakt, intern draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en de benodigde hulpbronnen vrijgemaakt.

## Conclusie

In tabel 6.6 wordt aangegeven of en hoe de kenmerken van de samenwerkingspartners van invloed zijn geweest op de interorganisationale en organisationele adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties.

(F)actor	Brede School
Omvang	<i>Organisationeel niveau:</i> - Grote(re) gemeenten kunnen de voor de adoptie van de Brede School benodigde hulpbronnen makkelijker vrijmaken, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor haar adoptie

Structuur	<i>Organisationeel niveau:</i> - In verkokerde gemeentelijke organisaties kosten gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van intern draagvlak voor de Brede School veel tijd, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren
Strategische visie	<i>Organisationeel niveau:</i> - Een duidelijke gemeentelijke strategische visie op de lokale betekenissen van de Brede School heeft structurele aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van de Brede School gegenereerd, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd
Sleutelfiguren	<i>Organisationeel niveau:</i> - Bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren hebben de lokale betekenissen van de Brede School voor hun organisaties zichtbaar gemaakt, intern draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en de voor haar adoptie benodigde hulpbronnen vrijgemaakt, en de adoptie en interne diffusie van de Brede School gestimuleerd

Tabel 6.6 De kenmerken van de samenwerkingspartners

Uit tabel 6.6 kan een aantal conclusies worden getrokken. De tabel laat allereerst zien dat met name de aanwezigheid van een gemeentelijke strategische visie en van bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren de diffusie en adoptie van de Brede School *doorslaggevend* hebben beïnvloed. Uit het onderzoek blijkt dat er structureel aandacht en hulpbronnen voor de adoptie en interne diffusie van de Brede School beschikbaar werden gesteld wanneer de innovatie een rol kon vervullen in het realiseren van een organisationele visie of missie. Sleutelfiguren hebben een belangrijke functie vervuld bij het, op verschillende niveaus binnen hun organisaties, zichtbaar maken van die rol, oftewel van de lokale betekenissen van de Brede School.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de factoren omvang en structuur de adoptie van de Brede School *negatief*, maar *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed. Door de – per definitie – beperkte beschikbaarheid van hulpbronnen, en door verkokering in gemeentelijke organisaties, kosten het creëren van intern draagvlak en gezamenlijke betekenisgeving veel tijd, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren.

De diffusie en adoptie van de Brede School is niet alleen beïnvloed door de kenmerken van de samenwerkingspartners, maar ook door de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en door de relaties die de samenwerkingspartners hebben met andere (sets van) organisaties. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

#### 6.6.4 De kenmerken van het relatiernetwerk

De laatste categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van het relatiernetwerk, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Hierbij gaat het om de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en om de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de intensiteit van relaties, de kwaliteit van relaties, de mate van homogeniteit, de geografische nabijheid, de wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van opinielers. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van het relatiernetwerk de inter-

organisatorische en organisatorische adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

### **Intensiteit van relaties**

Een eerste kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de intensiteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisatorisch niveau allereerst naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact met elkaar hebben, en hadden, bijvoorbeeld in hun dagelijkse werk. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1, bij de factor comptabiliteit, hadden de samenwerkingspartners in geen van de vier gemeenten *voorafgaand* aan de adoptie van de Brede School intensief contact met elkaar. In Maasdriel vond men het hierdoor lastig betekenissen aan een interorganisatorische innovatie als de Brede School toe te kennen, en werd zij aanvankelijk verworpen. In Gouda en Zoetermeer konden de samenwerkingspartners wel redelijk makkelijk betekenissen aan de Brede School geven, omdat zij hadden ervaren wat de consequenties van het *niet* hebben van intensief contact waren.

Kortom, intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners *voorafgaand* aan de adoptie van de Brede School hebben de adoptie van de innovatie *doorslaggevend*, maar *niet eenduidig* beïnvloed. De samenwerkingspartners konden makkelijker betekenissen geven aan een interorganisatorische innovatie als de Brede School als zij al intensief contact hadden, maar ook als zij de consequenties van het *niet* hebben van intensief contact al hadden ervaren. Met andere woorden, het *ontbreken* van intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners voorafgaand aan de adoptie van de Brede School heeft de adoptie van de innovatie zowel positief als negatief beïnvloed.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners, gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus, de adoptie van de Brede School *positief* en *doorslaggevend* hebben beïnvloed. In Gouda waren de schoolbesturen en -directeuren aanvankelijk niet overtuigd van de betekenissen van de Brede School (zie de factor testbaarheid). De gemeentelijke projectleider heeft toen samen met de directeuren een notitie geschreven over de mogelijke lokale betekenissen van de Brede School. Hierdoor groeide het enthousiasme voor de innovatie. Ook heeft de gemeente bijeenkomsten georganiseerd voor *alle* Goudse basisscholen en instellingen waarin van gedachte is gewisseld over de lokale betekenissen van de Brede School, en heeft zij een zogenaamde Kamer Brede School opgezet, waarin de betrokken besturen hun kennis over en ervaringen met de Brede School konden delen. De respondenten gaven aan dat deze intensieve contacten een belangrijke rol hebben gespeeld bij de adoptie en interne diffusie van de Brede School, omdat zij ertoe hebben geleid dat de samenwerkingspartners steeds weer gezamenlijk betekenissen aan de Brede School toekenden, en het draagvlak voor de innovatie bij *alle* Goudse scholen en instellingen, en zowel op bestuurlijk, ambtelijk als professioneel niveau, toenam.

In Zoetermeer daarentegen hadden de gemeente en de schoolbesturen intensief contact over de Brede School, onder andere in een stuurgroep, maar waren de schooldirecteuren aanvankelijk niet nauw betrokken bij de adoptie van de innovatie. Hierdoor waren de betekenissen van de Brede School voor hen niet duidelijk. Een latere projectleider heeft toen een aantal bijeenkomsten voor de schooldirecteuren georganiseerd, waarin hij samen met hen lokale betekenissen aan de Brede School heeft gegeven. Hierdoor groeide het enthousiasme.

siasme voor de innovatie alsnog, en werd de adoptie en interne diffusie van de Brede School gestimuleerd.

Kortom, intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners *tijdens* het adoptieproces, en op verschillende niveaus, hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, draagvlak voor de Brede School gecreëerd, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

De factor intensiteit van relaties verwijst op interorganisationeel niveau in de tweede plaats naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken. Op organisationeel niveau verwijst de factor naar de mate waarin de individuele organisaties contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens regionale overleggen. Uit de interviews blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties intensief contact hebben gehad over de Brede School en haar betekenissen met andere (sets van) organisaties. Zij hebben bijvoorbeeld congressen bezocht, in regionale netwerken geparticipeerd en ze zijn op werkbezoek geweest bij diverse bestaande Brede Scholen (zie ook paragraaf 6.6.2).

Uit de interviews blijkt dat deze contacten met andere (sets van) organisaties een *positieve* invloed hebben gehad op de adoptie van de Brede School. De respondenten vertelden dat zij door deze contacten beter konden kennismaken met de Brede School en haar betekenissen, waardoor het enthousiasme voor de innovatie groeide. Ze gaven aan dat werkbezoeken en studiereizen ook een rol hebben gespeeld bij het nader tot elkaar brengen van de samenwerkingspartners, omdat de organisaties elkaar tijdens een werkbezoek of studiereis, soms gedurende een aantal dagen, beter leerden kennen, waardoor de onderlinge relaties werden versterkt en verbeterd.

De respondenten benadrukten echter dat de contacten met andere (sets van) organisaties *geen doorslaggevende* invloed hebben gehad op de *externe* diffusie van de Brede School. Ze vertelden dat ze wel van andere (sets van) organisaties hebben geleerd, maar dat uiteindelijk het verloop van het eigen, *lokale* adoptieproces – en de mate waarin men erin slaagt de opgedane lessen naar de eigen lokale situatie te vertalen, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan de Brede School te geven – het adoptiebesluit bepaald. Een van de respondenten gaf dan ook aan dat men niks heeft aan een inspirerend voorbeeld als de lokale organisaties er niet met elkaar uitkomen.

Kortom, contacten met andere (sets van) organisaties hebben de *externe* diffusie van de Brede School *positief* maar *niet doorslaggevend* invloed. Zij hebben bijgedragen aan de kennismaking met de Brede School, inspiratie en enthousiasme gegenereerd, en de relaties tussen de partners versterkt, maar adoptie is uiteindelijk een *lokaal* proces.

Tot slot laat het onderzoek zien dat intensieve contacten tussen (sets van) organisaties *binnen* een gemeente, bijvoorbeeld tussen de eerste Brede School en een set van organisaties die overweegt de Brede School te adopteren, of tussen de schooldirecteuren die onder één bestuur vallen, de *interne* diffusie van de Brede School *positief* en *doorslaggevend* hebben beïnvloed (zie ook paragraaf 6.6.2). De respondenten vertelden dat zij door deze contacten *lokale* kennis en ervaringen konden uitwisselen en hierdoor makkelijker *lokale* betekenissen aan de Brede School konden geven. Een van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan dat de schooldirecteuren die betrokken waren bij de eerste Goudse Brede School hun ervaringen met hun collega-directeuren hebben gedeeld, en hen hebben overgehaald de Brede School ook te adopteren.

## Kwaliteit van relaties

Een tweede kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de kwaliteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisatieel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners. In de vier onderzochte gemeenten was in wisselende mate sprake van *gelijkwaardigheid* tussen de samenwerkingspartners. In Gouda heeft de gemeente de ontwikkeling van Brede Scholen wel gestimuleerd, bijvoorbeeld door scholen en instellingen met elkaar in contact te brengen en met hen betekenissen aan de Brede School te geven, maar zij heeft de adoptie van de Brede School niet opgelegd. Een van de respondent gaf aan dat de gemeente de adoptie van de Brede School eigenlijk ook niet *kan* opleggen, omdat de autonomie van scholen groot is. Hierdoor groeide het onderlinge vertrouwen en werd het adoptieproces redelijk snel en makkelijk doorlopen.

In Zoetermeer is de ontwikkeling van de eerste Brede Scholen wel min of meer opgelegd door de gemeente. De gemeente heeft bijvoorbeeld aangestuurd op de gezamenlijke huisvesting van een aantal scholen en instellingen in de nieuwbouwwijk Oosterheem. De betreffende scholen en instellingen waren echter niet overtuigd van de betekenissen van de Brede School, waardoor het adoptieproces veel tijd in beslag nam, en de inhoudelijke samenwerking niet goed van de grond kwam. Bij de ontwikkeling van de latere Brede Scholen heeft de gemeente wel intensief samengewerkt met de scholen, en is het adoptieproces dan ook sneller doorlopen.

In Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel werd tot slot, mede vanwege de beperkte hulpbronnen van deze gemeenten (zie ook paragraaf 6.6.3), de nadruk gelegd op de gelijkwaardigheid van de partners, en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Brede School. Hierdoor ontbrak, met name in Hendrik-Ido-Ambacht, een organisatie die inhoudelijk en financieel het voortouw nam, en viel het adoptieproces regelmatig stil.

Kortom, de factor *gelijkwaardigheid* heeft *geen eenduidige* invloed gehad op de adoptie van de Brede School. Enerzijds heeft gelijkwaardigheid tussen de samenwerkingspartners gezamenlijke betekenisgeving en de *succesvolle* adoptie en implementatie van de Brede School gestimuleerd, maar anderzijds heeft gelijkwaardigheid geleid tot het ontbreken van een echte regievoerder en het stilvallen van het adoptieproces.

Vervolgens blijkt uit het onderzoek dat in een aantal gemeenten sprake was van *concurrentie* tussen de samenwerkingspartners, met name tussen de scholen in een wijk. Een van de respondenten uit Hendrik-Ido-Ambacht gaf bijvoorbeeld aan dat ouders zich bij hun schoolkeuze vaak niet meer laten leiden door de denominatie van een school en daardoor makkelijk van school wisselen, wat de concurrentie tussen scholen versterkt. Uit het onderzoek blijkt dat concurrentie een *negatieve* maar *geen doorslaggevende* invloed op de adoptie van de Brede School heeft gehad, omdat de lokale betekenissen van de Brede School uiteindelijk bepalend zijn geweest voor de bereidheid van de partners om samen te werken.

Tot slot verwijst de factor kwaliteit van relaties op interorganisatieel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties, en op organisatieel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, oud zeer en concurrentie tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. Het onderzoek maakt duidelijk dat de kwaliteit van de relaties tussen de onderzochte (sets van) organisaties en andere (sets van) organisaties *geen doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij de *externe* diffusie van de Brede School. De (sets van) organisaties hebben contact gezocht met (sets van) organisaties waarvan zij dachten



te kunnen leren, en die contacten zijn niet belemmerd door oud zeer, een gebrek aan vertrouwen of ongelijkwaardige relaties. Er was ook geen sprake van concurrentie tussen de onderzochte (sets van) organisaties en (sets van) organisaties in andere gemeenten, omdat de Brede School een wijkgerichte voorziening is.

De kwaliteit van de relaties, in het bijzonder de aanwezigheid van concurrentie, heeft de *interne* diffusie van de Brede School wel *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed. In Hendrik-Ido-Ambacht was bijvoorbeeld sprake van concurrentie tussen het onderwijs- en welzijnscluster in de Volgerlanden en de andere scholen in de gemeente, omdat deze scholen bang waren dat zij leerlingen kwijt zouden raken aan het onderwijs- en welzijnscluster, bijvoorbeeld vanwege de moderne uitstraling van het gebouw. Dit werd versterkt door de kleine schaal van de gemeente. Als gevolg hiervan drongen de scholen bij de gemeente aan op de gemeentebrede invoering van de Brede School, en werd de interne diffusie van de Brede School gestimuleerd.

### Homogeniteit

Een volgend kenmerk van het relatienetwerk dat van invloed kan zijn op de adoptie van de Brede School, is de mate van homogeniteit. Op interorganisationeel niveau verwijst deze factor in de eerste plaats naar de mate waarin de samenwerkingspartners dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1, bij de factor comptabiliteit, hebben de samenwerkingspartners veelal verschillende normen en waarden, behoeften en werkwijzen. Zij hebben bijvoorbeeld verschillende cao's en werktijden, worden op verschillende wijzen gefinancierd, en hebben verschillende denominaties. De respondenten gaven aan dat gezamenlijke betekenisgeving hierdoor lastig is en veel tijd, energie, en soms ook geld, kost. De beperkte homogeniteit heeft de adoptie van de Brede School echter *niet doorslaggevend* beïnvloed, omdat de samenwerkingspartners zich realiseerden dat zij een gedeelde problematiek hadden, zoals kinderen met een onderwijsachterstand, die met de adoptie van de Brede School kon worden aangepakt. In Gouda heeft dit er bijvoorbeeld toe geleid dat in een van de Brede Scholen acht basisscholen van zeven verschillende denominaties samenwerken.

De factor homogeniteit verwijst op interorganisationeel niveau in de tweede plaats naar de mate waarin de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Op organisationeel niveau verwijst de factor tot slot naar de mate waarin de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken en dezelfde normen en waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties vooral contact hebben gezocht met vergelijkbare (sets van) organisaties waarvan zij dachten te kunnen leren. Zoals eerder aangegeven zijn de verschillen tussen Brede Scholen echter groot, bijvoorbeeld qua doelstelling, partners en vorm. Dit komt doordat de Brede School een open concept is dat kan worden aangepast aan de lokale situatie en wensen van een (set van) organisatie(s). Uit het onderzoek blijkt dat het hierdoor voor (sets van) organisaties lastig is om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren.

Kortom, de factor homogeniteit heeft een *positieve* maar *geen doorslaggevende* rol gespeeld bij de adoptie van de innovatie. De onderzochte (sets van) organisaties hebben vooral contact gezocht met en geleerd van (sets van) organisaties die dezelfde taal spraken en vergelijkbare kenmerken hadden, maar zoals eerder aangegeven is adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces.

### **Geografische nabijheid**

Een vierde kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de geografische nabijheid. Deze factor kan op interorganisationeel niveau omschreven worden als de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners. De Brede School is een wijkgerichte voorziening, waardoor de fysieke afstand tussen de samenwerkingspartners klein is. De respondenten gaven aan dat de organisaties hierdoor met dezelfde problematiek kampten. Zij vertelden dat de verschillende scholen in een wijk, die vaak elk een eigen denominatie hebben, vaak meer met elkaar delen dan de scholen in een gemeente die onder hetzelfde bestuur vallen. Doordat de samenwerkingspartners een gedeeld referentiekader hadden, konden zij makkelijker gezamenlijk betekenissen aan de Brede School geven (zie ook de factor homogeniteit). Kortom, deze factor heeft op interorganisationeel niveau een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van de Brede School.

Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties. Op organisationeel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat de factor geografische nabijheid *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de uitwisseling van kennis en betekenissen tussen de onderzochte (sets van) organisaties en andere (sets van) organisaties. Hoewel netwerken veelal regionaal georganiseerd zijn, en (sets van) organisaties die geografisch dicht bij elkaar liggen sneller en makkelijker contact met elkaar hebben, hebben de ondervraagde (sets van) organisaties vooral contact gezocht met vergelijkbare (sets van) organisaties, waarvan zij dachten te kunnen leren. Fysieke afstand speelde daarbij geen rol.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Een vijfde kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de mate van wederzijdse afhankelijkheid. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau allereerst naar de mate waarin de samenwerkingspartners van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor het bereiken van hun doel(en). Wederzijdse afhankelijkheid van de samenwerkingspartners is een belangrijk kenmerk van een interorganisationele innovatie als de Brede School. Alle respondenten gaven aan dat de adoptie van de Brede School het resultaat is van het besef dat organisaties elkaar voor de *succesvolle* aanpak van hun problemen, zoals onderwijsachterstanden, nodig hebben en intensief moeten samenwerken. Deze factor heeft de adoptie van de Brede School dan ook *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel. Deze factor verwijst tot slot op organisationeel niveau naar de mate waarin de individuele organisaties afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel. Het onderzoek maakt duidelijk dat er geen sprake was van wederzijdse afhankelijkheid tussen de onderzochte (sets van) organisaties en andere (sets van) organisaties, omdat de Brede School een wijkgerichte voorziening is. Deze factor heeft dan ook *geen* rol gespeeld bij de adoptie of interne diffusie van de Brede School.

## Opinieeliders

Een laatste kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van de Brede School kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van opinieeliders. Deze (f)actor verwijst op interorganisatoneel niveau naar de mate waarin zich onder de samenwerkingspartners een gezaghebbende organisatie bevindt die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de andere organisaties en hen bijvoorbeeld kan overhalen de Brede School te adopteren, of te verwerpen. Daarnaast kan deze (f)actor op interorganisatoneel niveau worden omschreven als de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de samenwerkingspartners, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. Tot slot verwijst deze (f)actor op organisatieel niveau naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de individuele organisaties, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. Uit het onderzoek blijkt dat er geen opinieeliders aanwezig waren op interorganisatoneel of op organisatieel niveau. Kortom, deze (f)actor heeft *geen* rol gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de onderzochte (sets van) organisaties.

## Conclusie

In tabel 6.7 is aangegeven of en hoe de kenmerken van het relatienetwerk het interorganisatonele en organisatiele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

(F)actor	Brede School
Intensiteit van relaties	<i>Interorganisatoneel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Intensieve contacten tussen de bij de Brede School betrokken bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, en draagvlak voor de innovatie gecreëerd</li><li>- Direct betrekken van alle scholen in de gemeente bij het proces van betekenisgeving heeft draagvlak voor de Brede School gecreëerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li><li>- Contacten met <i>andere</i> (sets van) organisaties hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven, enthousiasme gegenereerd, en de relaties <i>tussen</i> de samenwerkingspartners versterkt, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li><li>- Contacten met andere (sets van) organisaties in een gemeente hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li></ul> <i>Organisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Contacten met andere organisaties in de gemeente hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li></ul>
Kwaliteit van relaties	<i>Interorganisatoneel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gelijkwaardige relaties tussen de samenwerkingspartners hebben gezamenlijke betekenisgeving en de succesvolle adoptie en implementatie van de Brede School gestimuleerd, maar gelijkwaardigheid heeft ook geleid tot het ontbreken van een regievoerder en het stilvallen van het adoptieproces</li><li>- Concurrentie tussen samenwerkingspartners, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid</li></ul>

	om samen te werken - Concurrentie tussen de scholen in een gemeente heeft de interne diffusie van de Brede School gestimuleerd - Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren
Homogeniteit	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, is lastig, maar uiteindelijk is de gedeelde problematiek bepalend geweest voor de bereidheid om samen te werken - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren
Geografische nabijheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid van samenwerkingspartners is belangrijk voor intensieve inhoudelijke samenwerking en een gedeelde problematiek - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling <i>Organisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling
Wederzijdse afhankelijkheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Besef dat organisaties elkaar voor de succesvolle aanpak van maatschappelijke problemen nodig hebben, heeft de adoptie van de Brede School gestimuleerd - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties
Opinieleiders	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig

Tabel 6.7 De kenmerken van het relatienetwerk

Uit tabel 6.7 kan een aantal conclusies worden getrokken. Eerst kunnen enkele conclusies worden geformuleerd over de invloed van de relaties *tussen* de samenwerkingspartners op de adoptie van de Brede School. Een eerste conclusie is dat de factor wederzijdse afhankelijkheid een *positieve* en *doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij de adoptie van de Brede School. Een voorwaarde voor de adoptie van een interorganisationele innovatie als de Brede School is dat organisaties erkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn. Het onderzoek laat zien dat de organisaties zich beseften dat zij een gedeelde problematiek hadden die zij konden aanpakken met de adoptie van Brede School. Doordat de lokale betekenissen van de Brede School duidelijk waren, hebben de onderlinge verschillen tussen de samenwerkingspartners en hun concurrentiegevoelens de adoptie van de Brede School *niet doorslaggevend* beïnvloed.

Een tweede conclusie is dat intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus, de adoptie en interne diffusie van de Brede School *positief* en *doorslaggevend* hebben beïnvloed, omdat zij geza-

menlijke betekenisgeving hebben gestimuleerd en draagvlak hebben gecreëerd. Voor gezamenlijke betekenisgeving is het belangrijk dat er sprake is van gelijkwaardigheid en van onderling vertrouwen.

Ook kunnen enkele conclusies worden geformuleerd over de invloed van de relaties tussen de samenwerkingspartners en *andere* (sets van) organisaties. De samenwerkingspartners hebben regelmatig met andere, zoveel mogelijk vergelijkbare, (sets van) organisaties contact gehad over de Brede School en haar betekenissen. Een eerste conclusie is dat deze contacten de *externe* diffusie van de Brede School *positief* maar *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed. Het onderzoek laat zien dat de contacten hebben bijgedragen aan de kennismaking met de Brede School, dat zij inspiratie en enthousiasme hebben gegeven, en de relaties tussen de samenwerkingspartners hebben versterkt, maar dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces blijft. De tabel maakt ook duidelijk dat het open karakter van de Brede School, en de als gevolg daarvan grote onderlinge verschillen tussen Brede Scholen, het van elkaar leren, en zeker het van elkaar kopiëren, heeft bemoeilijkt.

Een volgende conclusie is dat intensieve contacten tussen (sets van) organisaties *binnen* een gemeente de *interne* diffusie van de Brede School *positief* en ook *doorslaggevend* hebben beïnvloed. In dat geval konden de (sets van) organisaties leren van *lokale* kennis en ervaringen en konden zij makkelijker *lokale* betekenissen aan de Brede School geven.

Tot slot hebben de factoren kwaliteit van relaties en wederzijdse afhankelijkheid *geen doorslaggevende* rol gespeeld bij de *externe* diffusie van de Brede School, omdat de Brede School een wijkgerichte voorziening is. Concurrentie tussen de scholen in een gemeente heeft wel een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de *interne* diffusie van de Brede School.

## 6.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de eerste casestudy gepresenteerd, de Brede School, en is het eerste deel van de vierde deelvraag beantwoord: hoe beïnvloeden de onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid? Daarbij is aangegeven hoe de diffusie en adoptie van de Brede School is verlopen, welke actoren en factoren hierop van invloed zijn geweest, en hoe deze (f)actoren de diffusie en adoptie van de Brede School hebben beïnvloed.

Een Brede School is in paragraaf 6.2 omschreven als een samenwerkingsverband in een wijk tussen een of meerdere basisscholen en een aantal instellingen op het gebied van opvang, zorg, welzijn, sport en/of cultuur, dat tot doel heeft de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. De eerste Brede Scholen zijn midden jaren negentig ontstaan in Groningen en Rotterdam. Kort na de ontwikkeling van deze eerste Brede Scholen zijn in diverse gemeenten soortgelijke samenwerkingsverbanden opgezet. Ruim tien jaar later heeft de Brede School zich in Nederland breed verspreid, zowel *tussen* gemeenten (externe diffusie) als *binnen* gemeenten (interne diffusie), zo blijkt uit paragraaf 6.3. In bijna tachtig procent van de gemeenten worden Brede Scholen ontwikkeld en er zijn al meer dan 1.000 Brede Scholen gerealiseerd. Bovendien worden per gemeente steeds meer Brede Scholen opgezet.

Om de diffusie van de Brede School te verklaren, zijn in hoofdstuk 5 vier sets van organisaties geselecteerd waarvan de interorganisationale adoptie of verwerping van de Brede School is gereconstrueerd: Gouda, Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel.

Per set van organisaties zijn vervolgens twee organisaties gekozen waarvan de organisati-  
onele adoptie of verwerping is onderzocht: de gemeente en de scholen. In paragraaf 6.4 is  
een beschrijving gegeven van het interorganisatienele en organisatienele adoptieproces, in  
het bijzonder het initiatieproces, van deze (sets van) organisaties.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 kan een adoptieproces worden beschouwd als een  
communicatie- en leerproces waarin een (set van) organisaties, op interorganisatieneel en  
op organisatieneel niveau, functionele, politieke en institutionele betekenissen toekent aan  
een interorganisatienele innovatie. In paragraaf 6.5 is daarom toegelicht welke betekenis-  
sen de geselecteerde (sets van) organisaties hebben toegekend aan de Brede School. Hier-  
uit is een aantal conclusies getrokken. Een eerste conclusie is dat aan de Brede School *vele*  
functionele, politieke en institutionele betekenissen zijn toegekend, zowel op interorgani-  
satieneel als op organisatieneel niveau. Met andere woorden, de Brede School is een open  
en veelzijdig concept, waarmee een veelheid aan doelstellingen, op verschillende beleids-  
terreinen en van verschillende stakeholders, kan worden nagestreefd.

Een tweede conclusie is dat er een relatie is tussen het tijdstip waarop de (sets van) or-  
ganisaties de Brede School hebben geadopteerd en het *aantal* functionele, politieke en in-  
stitutionele betekenissen dat zij aan de innovatie hebben toegekend. Het onderzoek laat  
zien dat het aantal mogelijke betekenissen van de Brede School in de loop van de tijd is  
toegenomen, waardoor steeds meer (sets van) organisaties interesse kregen voor de inno-  
vatie, en haar externe en interne diffusie werd gestimuleerd.

Er is ook een relatie tussen het tijdstip van adoptie en de *rol* die de drie betekenissen  
hebben gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de (sets van) organisaties. De  
adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School vroeg hebben gea-  
dopteerd is vooral bepaald door de functionele en de politieke betekenis van de innovatie,  
en de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School later hebben  
geadopteerd is met name gebaseerd op de institutionele en politieke betekenis van de in-  
novatie.

Vervolgens blijkt uit het onderzoek dat het toekennen van een functionele betekenis  
aan de Brede School soms een rationalisering achteraf is van een initieel politieke of insti-  
tutionele overweging.

Tot slot laat het onderzoek zien dat zowel de betekenissen die op interorganisatieneel  
en op organisatieneel niveau aan de Brede School zijn toegekend als de functionele, poli-  
tieke en institutionele betekenissen die de (sets van) organisaties aan de Brede School  
hebben toegekend met elkaar verweven zijn, en elkaar beïnvloeden en versterken. Hier-  
door waren zij soms lastig te onderscheiden.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 wordt de diffusie en adoptie van een innovatie door een  
veelheid aan actoren en factoren beïnvloed. In paragraaf 6.6 is daarom besproken of en  
hoe vier categorieën van (f)actoren – de kenmerken van de Brede School, van de diffusie-  
strategie, van de samenwerkingspartners en van het relatienetwerk – van invloed zijn ge-  
weest op de diffusie en adoptie van de Brede School. Hieruit kan een aantal conclusies  
worden getrokken. Een eerste conclusie is dat de Brede School een ingrijpende, complexe  
innovatie is, die vaak niet aansluit bij de normen, waarden en werkwijzen van (sets van)  
organisaties, en daardoor hoge kosten met zich meebrengt. Deze kosten hebben de adop-  
tie van de Brede School echter niet doorslaggevend beïnvloed, omdat zij opwogen tegen  
de lokale betekenissen van de Brede School.

Een tweede conclusie is dat de mogelijke en lokale betekenissen van de Brede School vaak niet direct duidelijk waren voor de onderzochte (sets van) organisaties. Dit betekent dat het voor de adoptie van de Brede School belangrijk was dat de mogelijke, maar vooral ook de lokale, betekenissen van de Brede School zichtbaar werden gemaakt voor de (sets van) organisaties, en dat zij deze betekenissen zelf konden ervaren.

Een derde conclusie is dat de bedenkers van de Brede School, (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd, intermediaire organisaties, de media en (sets van) organisaties in het netwerk van de onderzochte (sets van) organisaties een belangrijke rol hebben gespeeld bij het zichtbaar maken van de mogelijke betekenissen van de Brede School. Zij hebben de *externe* diffusie van de Brede School echter niet doorslaggevend beïnvloed. De onderzochte (sets van) organisaties hebben geleerd van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar zij moesten deze lessen vervolgens vertalen naar hun eigen, lokale situatie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan de Brede School geven.

De *interne* diffusiestrategieën van (sets van) organisaties die de Brede School al hebben geadopteerd en van de lokale media, en de contacten tussen (sets van) organisaties *binnen* een gemeente, hebben de diffusie van de Brede School daarentegen *wel doorslaggevend* beïnvloed. In dat geval konden de onderzochte (sets van) organisaties leren van de kennis en ervaringen die in *dezelfde* gemeente – oftewel in dezelfde lokale situatie, en met deels dezelfde partners – met de Brede School waren opgedaan, en waren de *lokale* betekenissen van de Brede School zichtbaar.

Een vierde conclusie is dat bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de adoptie van de Brede School door de lokale betekenissen van de Brede School, en de wijze waarop de innovatie kon bijdragen aan het realiseren van de organisationele visie, binnen hun eigen organisaties zichtbaar te maken. Hiermee hebben zij draagvlak voor de Brede School gecreëerd en hulpbronnen vrijgemaakt.

Een vijfde conclusie is dat het Rijk de diffusie en adoptie van de Brede School niet alleen heeft beïnvloed door kennisuitwisseling te stimuleren, maar ook door enige druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door subsidies beschikbaar te stellen voor de adoptie van de innovatie, door de Brede School te benoemen als instrument om diverse doelstellingen te bereiken, en door de sterke opkomst van de Brede School te benadrukken. De adoptie van de Brede School blijft echter een *lokale* keuze. Ook bij de interne diffusie van de Brede School was sprake van enige druk, en heeft concurrentie tussen de scholen in een gemeente een positieve en doorslaggevende rol gespeeld.

Een volgende conclusie is dat het open karakter van de Brede School een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij met name de *externe* diffusie van de innovatie. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Doordat de Brede School een open concept is, konden de (sets van) organisaties de innovatie aanpassen aan hun eigen situatie en behoeften, en konden zij eigen lokale, betekenissen aan de Brede School geven. Een keerzijde van deze kneedbaarheid is echter dat de (sets van) organisaties het door de grote lokale verschillen lastig vonden om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren.

Een laatste conclusie is dat de relaties tussen de samenwerkingspartners een belangrijke rol hebben gespeeld bij de diffusie en adoptie van de Brede School. Wederzijdse afhankelijkheid heeft een positieve en doorslaggevende invloed gehad, omdat een voorwaarde voor de adoptie van een interorganisationele innovatie als de Brede School is dat organi-

saties erkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn. De onderlinge verschillen tussen de samenwerkingspartners en hun concurrentiegevoelens hebben de adoptie van de Brede School niet doorslaggevend beïnvloed, doordat de organisaties beseften dat zij een gedeelde problematiek hadden die zij konden aanpakken met de adoptie van Brede School. Voor deze gezamenlijke betekenisgeving was het van doorslaggevend belang dat de samenwerkingspartners gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus intensief contact met elkaar hadden, en dat er sprake was van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen.

In het volgende hoofdstuk wordt het tweede deel van de vierde deelvraag beantwoord, en wordt onderzocht hoe de in hoofdstuk 4 onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie binnen de beleidssector veiligheid, oftewel het Veiligheidshuis, hebben beïnvloed.



## 7 Het Veiligheidshuis

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de tweede casestudy gepresenteerd: het Veiligheidshuis.<sup>51</sup> Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband in een gemeente of regio tussen een of meerdere gemeenten en een aantal instellingen op het gebied van veiligheid, zorg en welzijn. Het belangrijkste doel van dit samenwerkingsverband is de sociale veiligheid<sup>52</sup> in de gemeente of regio te vergroten. Het eerste Veiligheidshuis in Nederland<sup>53</sup> is in 2002 geopend in Tilburg. Eind 2008 zijn er bijna dertig Veiligheidshuizen gerealiseerd en zijn er nog diverse Veiligheidshuizen in ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis is verlopen, welke actoren en factoren hierop van invloed zijn geweest en hoe deze actoren en factoren de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis hebben beïnvloed.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in paragraaf 7.2 toegelicht wat onder een Veiligheidshuis kan worden verstaan. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 de ontstaansgeschiedenis en de diffusie van het Veiligheidshuis beschreven. Om de diffusie van het Veiligheidshuis te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de adoptie en verwerping van de interorganisationale innovatie door een aantal (sets van) organisaties. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is daarom het *interorganisationale* adoptieproces van vier sets van organisaties, en het *organisationele* adoptieproces van twee organisaties uit deze sets van organisaties – de gemeente(n) en het arrondissementsparket<sup>54</sup> – onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model (zie ook paragraaf 5.5). Eerst wordt in paragraaf 7.4 het adoptieproces van de (sets van) organisaties beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 7.5 aangegeven welke functionele, politieke en institutionele betekenissen de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis hebben toegekend. Aansluitend wordt in paragraaf 7.6 in kaart gebracht welke actoren en factoren van invloed zijn geweest op dit proces van betekenisgeving, en hoe deze (f)actoren het interorganisationale en organisationele adoptieproces hebben beïnvloed. Hierbij wordt, net als in het vorige hoofdstuk, een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van het Veiligheidshuis, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatiernetwerk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies (paragraaf 7.7).

---

<sup>51</sup> Voor een overzicht van de voor deze casestudy gebruikte databronnen wordt verwezen naar bijlage 2.

<sup>52</sup> Sociale (on)veiligheid verwijst naar de mate waarin er sprake is van persoonsgerelateerde criminaliteit (zoals diefstal of vernielingen), ernstige overlast (bijvoorbeeld door hangjongeren of rondslingerend vuil) of gevoelens van onveiligheid (Fijnaut & Zaat, 2003).

<sup>53</sup> De ontwikkeling van Veiligheidshuizen beperkt zich niet tot Nederland. Zo worden sinds de jaren negentig ook in Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten van Amerika Veiligheidshuizen opgezet (Wolf, 2006). Het is waarschijnlijk dat de ontwikkeling van Veiligheidshuizen in Nederland is beïnvloed door de ontwikkeling van Veiligheidshuizen in andere landen, maar deze invloed is in dit onderzoek niet expliciet meegenomen.

<sup>54</sup> Nederland telt negentien rechtbanken. Het werkgebied van een rechtbank wordt een arrondissement genoemd. Een rechtbank is meestal gevestigd in de grootste stad binnen haar arrondissement. In elke stad waar een rechtbank is gevestigd, heeft het Openbaar Ministerie een kantoor, een zogenaamd arrondissementsparket. Een parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie ([www.om.nl](http://www.om.nl)).

## 7.2 Het Veiligheidshuis

Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen een of meerdere gemeenten en een aantal instellingen die zich bezighouden met de sociale veiligheid in een gemeente of regio. De kern van een Veiligheidshuis wordt gevormd door de gemeente(n), het arrondissementsparket en de politie. Andere mogelijke partners zijn bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, Bureau Halt, Bureau Jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg, slachtofferhulp, maatschappelijk werk en justitiële inrichtingen.

Het belangrijkste doel van een Veiligheidshuis is de sociale veiligheid in een gemeente of regio te vergroten. De partners proberen dit doel te bereiken door multidisciplinair, structureel en vanuit één visie samen te werken. Dit betekent dat zij in zogenaamde casusoverleggen onderling informatie uitwisselen en afspraken maken over de gezamenlijke aanpak van overlastgevende personen of groepen en onveilige gebieden. Ook worden in een Veiligheidshuis bijvoorbeeld strafzaken behandeld en gesprekken gevoerd met slachtoffers van overlast en criminaliteit. Met andere woorden, in een Veiligheidshuis wordt een verbinding gelegd tussen de strafrechtketen en de zorgketen; dat wil zeggen tussen de opsporing, vervolging en berechting van criminaliteit, de nazorg voor slachtoffers en daders, en de preventie van criminaliteit.

Afhankelijk van de lokale of regionale situatie en behoeften wordt in de praktijk verschillend vorm en inhoud gegeven aan een Veiligheidshuis. Elk Veiligheidshuis richt zich bijvoorbeeld op eigen thema's, zoals jeugd, veelplegers, huiselijk geweld of woonoverlast. Daarnaast hebben sommige Veiligheidshuizen één gemeente als werkgebied, terwijl andere Veiligheidshuizen zich met een regio, bijvoorbeeld een arrondissement of een politieregio, bezighouden. Tot slot zijn er virtuele Veiligheidshuizen waarin de organisaties alleen inhoudelijk samenwerken, en fysieke Veiligheidshuizen waarin de partners ook gezamenlijk zijn gehuisvest. Kortom, Veiligheidshuizen zijn er in diverse soorten en maten.<sup>55</sup> In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en de diffusie van het Veiligheidshuis.

## 7.3 De diffusie van het Veiligheidshuis

Het eerste Veiligheidshuis in Nederland is in 2002 van start gegaan in Tilburg. Het idee voor een Veiligheidshuis is ontstaan naar aanleiding van het project 'Justitie in de Buurt' van het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie. Halverwege de jaren negentig maken deze organisaties zich zorgen over de toename van onveiligheid(sgevoelens) in met name de grotere steden. Zij besluiten daarom in een viertal steden – Amsterdam, Arnhem, Rotterdam en Maastricht – een zogenoemd 'Justitie in de Buurt-bureau' op te zetten, naar voorbeeld van ervaringen in Frankrijk met 'maisons de la justice' en in de Verenigde Staten van Amerika met 'community justice'. Een Justitie in de Buurt-bureau is een kantoor in een (probleem)wijk waar medewerkers van diverse justitieorganisaties – zoals een par-

---

<sup>55</sup> Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is het uitgangspunt in dit onderzoek dat sprake is van adoptie als (in ieder geval) de kernelementen van de interorganisationale innovatie zijn overgenomen. Anders gezegd, om te kunnen spreken van een Veiligheidshuis moet sprake zijn van structurele en inhoudelijke samenwerking tussen een aantal partijen die zich bezighouden met de sociale veiligheid in een gemeente of regio, die gericht is op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken, en die leidt tot (een combinatie van) nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties.

ketsecretaris<sup>56</sup>, een reclasseringsambtenaar en een officier van justitie – gezamenlijk werken aan de aanpak van de criminaliteit in de wijk. Door intensief samen te werken en fysiek aanwezig te zijn in de wijk proberen de medewerkers problemen snel, zichtbaar en doelgericht te signaleren, aan te pakken en te voorkomen. Na een evaluatie van de vier experimenten wordt besloten het aantal Justitie in de Buurt-bureaus stapsgewijs uit te breiden. Eind 2002 telt Nederland dan ook bijna dertig Justitie in de Buurt-kantoren, ook wel Front Offices genaamd.

Geïnspireerd door het project Justitie in de Buurt ontstaat in 2001 in Tilburg de behoefte om de bestaande, succesvolle samenwerking tussen de gemeente, het arrondissementsparket Breda en het politiekorps Midden- en West-Brabant – bijvoorbeeld bij de aanpak van risicojongeren en veelplegers – te intensiveren en uit te breiden. Bovendien wil men de lokale zichtbaarheid van de justitieorganisaties vergroten. Tilburg is namelijk de grootste stad van het arrondissement, maar het arrondissementsparket is gevestigd in Breda. Door zichtbare, intensieve lokale samenwerking willen de gemeente, de politie en het parket de criminaliteit en overlast in de stad bestrijden en de druk op het arrondissementsparket verminderen. Een Justitie in de Buurt-bureau heeft in de ogen van de partners echter een aantal beperkingen. Het kantoor richt zich bijvoorbeeld vooral op een bepaalde (probleem)wijk. In Tilburg wil men echter – mede naar voorbeeld van een in 1998 in Eindhoven gestarte *stedelijke* Front Office – een gemeentebreed inhoudelijk en fysiek samenwerkingsverband opzetten, omdat veiligheidsproblemen zich in de praktijk vaak van de ene naar de andere wijk verplaatsen. Daarnaast werken in een Justitie in de Buurt-kantoor met name organisaties uit de justitieketen samen, terwijl men in Tilburg ook samen wil werken met een aantal organisaties uit de zorgketen. Naar aanleiding hiervan ontstaat het idee voor een Stadskantoor of Front Office – later Veiligheidshuis genaamd – waarin organisaties uit de justitieketen en de zorgketen intensief samenwerken om de veiligheid in de stad te vergroten.

Kort na de ontwikkeling van het eerste Veiligheidshuis in Tilburg wordt in Arnhem een tweede Veiligheidshuis geopend. Vanaf 2005 neemt de ontwikkeling van Veiligheidshuizen een vlucht en worden jaarlijks – soms onder andere namen – diverse Veiligheidshuizen opgezet. Een aantal van deze Veiligheidshuizen zijn voormalige Justitie in de Buurt-(wijk)bureaus die zijn doorontwikkeld naar een lokaal of regionaal Veiligheidshuis. Uit tabel 7.1 blijkt dat eind 2008 zevenentwintig Veiligheidshuizen zijn gerealiseerd. Deze lokale en regionale Veiligheidshuizen staan met name in de grote en middelgrote gemeenten en zijn bijna overal in Nederland te vinden. Daarnaast zijn er nog veel Veiligheidshuizen in ontwikkeling (zie tabel 7.1). De verwachting is dan ook dat het aantal gerealiseerde Veiligheidshuizen de komende jaren verder zal groeien.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Een parketsecretaris is een medewerker van het Openbaar Ministerie die een officier van justitie ondersteunt, bijvoorbeeld door strafzaken voor te bereiden en tenlasteleggingen te maken ([www.om.nl](http://www.om.nl)).

<sup>57</sup> Dit wordt bevestigd in een toespraak die de ministers Hirsch Ballin en Ter Horst en staatssecretaris Albayrak eind 2009 houden op een landelijke conferentie over de ontwikkeling van Veiligheidshuizen. Zij geven aan dat eind 2009 sprake is van een landelijk dekkend netwerk van vijfenveertig Veiligheidshuizen (zie paragraaf 7.6.1). De dataverzameling voor dit onderzoek is echter eind 2008 afgerond (zie paragraaf 5.4).

	Veiligheidshuizen
2002	Tilburg
2004	Arnhem
2005	Amsterdam (vijf Ketenunits), Amersfoort, 's-Hertogenbosch, Utrecht, Oss (later Maas en Leijgraaf)
2006	Breda, Bergen op Zoom, Eindhoven, district Heerlen, Helmond, Noord-Limburg
2007	Den Helder, Enschede, district Maastricht, Midden-Limburg, district Sittard
2008	Almere, Drenthe, Fryslân, Groningen, district Kerkrade
in ontwikkeling	Alkmaar, Almelo, Den Haag, Dordrecht, Gooi en Vechtstreek, Gouda, Hengelo, IJsselland, Kennemerland, Leiden, Nijmegen, Noord- en Oost-Gelderland, Rivierenland, Rotterdam, Schiedam, West-Veluwe Vallei, Zaanstreek-Waterland

Tabel 7.1 Gerealiseerde en in ontwikkeling zijnde Veiligheidshuizen (eind 2008)

Uit dit onderzoek blijkt dat er diverse publicaties zijn verschenen over het aantal in Nederland gerealiseerde Veiligheidshuizen (zie bijvoorbeeld Bureau van Montfoort, 2008; Dammen e.a., 2008; [www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl)). In deze publicaties worden om een aantal redenen verschillende getallen genoemd. Dit komt allereerst doordat Veiligheidshuizen er in verschillende soorten en maten zijn, en soms zelfs verschillende namen krijgen. Sommige auteurs kiezen ervoor alleen de samenwerkingsverbanden op te nemen die daadwerkelijk de naam Veiligheidshuis dragen, terwijl andere auteurs ook andere – sterk op een Veiligheidshuis lijkende – samenwerkingsverbanden, zoals het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam, weergeven. Met andere woorden, het is soms lastig een onderscheid te maken tussen een Veiligheidshuis en andere samenwerkingsverbanden die gericht zijn op de integrale aanpak van overlast en criminaliteit.

Een tweede reden is dat een aantal auteurs uitgaat van het aantal in Nederland gerealiseerde Veiligheidshuizen, terwijl anderen uitgaan van het aantal gemeenten waar een Veiligheidshuis is gevestigd. Dit leidt tot verschillende conclusies over het aantal Veiligheidshuizen in Nederland, want de *gemeente* Amsterdam heeft bijvoorbeeld vijf Veiligheidshuizen, Ketenunits genaamd.

Een derde reden is dat sommige auteurs alleen de geopende, oftewel geïmplementeerde Veiligheidshuizen in hun overzicht opnemen, terwijl andere auteurs Veiligheidshuizen die nog in ontwikkeling zijn ook meenemen.

De gegevens in tabel 7.1 zijn gebaseerd op een overzicht van Nederlandse Veiligheidshuizen van het ministerie van Justitie ([www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl)). Allereerst zijn – met uitzondering van de Amsterdamse Ketenunits – alleen de samenwerkingsverbanden opgenomen die daadwerkelijk de naam Veiligheidshuis dragen. In dit onderzoek wordt erkend dat Veiligheidshuizen er in allerlei soorten en maten zijn, en soms verschillende namen krijgen, maar het was praktisch niet mogelijk om voor elk samenwerkingsverband dat gericht is op de integrale aanpak van overlast en criminaliteit te bepalen of hij getypeerd kan worden als Veiligheidshuis. Tabel 7.1 is daarom gebaseerd op een overzicht van door het ministerie van Justitie als zodanig erkende Veiligheidshuizen.

Daarnaast is uitgegaan van het aantal gerealiseerde Veiligheidshuizen en niet van het aantal gemeenten waar een Veiligheidshuis is gevestigd. Enkele gemeenten hebben namelijk meerdere Veiligheidshuizen, sommige gemeenten hebben één Veiligheidshuis en veel gemeenten delen een Veiligheidshuis met andere gemeenten. Anders gezegd, het werkgebied van een Veiligheidshuis kan wisselen: sommige Veiligheidshuizen richten zich op een regio en andere Veiligheidshuizen richten zich op een (deel)gemeente.

De jaartallen in tabel 7.1 verwijzen niet naar het jaar waarin is besloten het Veiligheidshuis te adopteren, maar naar het jaar waarin het Veiligheidshuis geopend – oftewel, geïmplementeerd – is. Adoptie is namelijk, zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2, een doorlopend en onvoorspelbaar proces. Dit betekent dat een voorgenomen adoptiebesluit soms niet, of pas na verloop van tijd wordt uitgevoerd of dat de ontwikkeling van een Veiligheidshuis voortijdig kan worden stopgezet.

Verder worden in de eerder genoemde publicaties die zijn verschenen over de ontwikkeling van Veiligheidshuizen soms voor een zelfde Veiligheidshuis verschillende namen gebruikt. Dit komt doordat in sommige overzichten de naam van het Veiligheidshuis wordt gekoppeld aan de gemeente waarin het Veiligheidshuis is gevestigd, terwijl in andere overzichten de naam van het Veiligheidshuis wordt gerelateerd aan het werkgebied van het Veiligheidshuis. In dit onderzoek wordt de naam gebruikt die het betreffende Veiligheidshuis zelf hanteert, bijvoorbeeld op zijn website. Het Veiligheidshuis Fryslân is bijvoorbeeld gevestigd in Leeuwarden, maar richt zich op de gehele provincie Friesland.

Tot slot laat het onderzoek zien dat er niet alleen sprake is van externe diffusie, maar ook van interne diffusie van het Veiligheidshuis (zie paragraaf 3.2.1). Er zijn in de loop van de tijd niet alleen nieuwe lokale en regionale Veiligheidshuizen gerealiseerd, maar diverse bestaande, vaak aanvankelijk lokale, Veiligheidshuizen hebben zich ook verder uitgebreid naar regiogemeenten. Dit betekent dat het Veiligheidshuis zich niet alleen breed heeft verspreid *tussen* gemeenten en regio's, maar ook *binnen* regio's. Zo heeft het in 2005 gestarte Veiligheidshuis Oss zich in 2006 uitgebreid naar twaalf regiogemeenten en heeft het in 2007 in de gemeenten Roermond en Weert gestarte Veiligheidshuis Midden-Limburg zich in 2009 uitgebreid naar de overige Midden-Limburgse gemeenten.

In deze paragraaf is de diffusie van het Veiligheidshuis in kaart gebracht. Om de diffusie van het Veiligheidshuis te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de adoptie en verwerping van de interorganisationele innovatie door een aantal (sets van) organisaties. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## **7.4 Een beschrijving van vier adoptieprocessen**

Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 zijn voor dit onderzoek vier sets van organisaties geselecteerd, waarvan het interorganisationele adoptieproces ten aanzien van het Veiligheidshuis is onderzocht. Eerst is één set van organisaties geselecteerd die het Veiligheidshuis vroeg heeft geadopteerd ('s-Hertogenbosch) en één set van organisaties die het Veiligheidshuis pas later heeft geadopteerd (Fryslân). Vervolgens zijn twee sets van organisaties geselecteerd (Rotterdam en Den Haag) die het Veiligheidshuis aanvankelijk hebben verworpen, maar op een later moment alsnog hebben geadopteerd. Daarna zijn per set van organisaties twee organisaties geselecteerd – de gemeente(n) en het arrondissementsparket – waarvan het organisationele adoptieproces is onderzocht. In deze paragraaf

wordt het interorganisationale en organisationele adoptieproces, in het bijzonder het initiatieproces, van de geselecteerde (sets van) organisaties beschreven.

#### 7.4.1 's-Hertogenbosch

In 's-Hertogenbosch ontstaan de eerste ideeën voor de ontwikkeling van een Veiligheidshuis in 2004. De aanleiding is dat zowel de gemeente, het arrondissementsparket als de politieregio 's-Hertogenbosch van mening zijn dat de aanpak van overlastgevende jeugd en veelplegers om een integrale benadering vraagt. Geïnspireerd door de enthousiaste verhalen over het Veiligheidshuis in Tilburg nemen de organisaties het initiatief om de bestaande, succesvolle samenwerking tussen een aantal justitieorganisaties – bijvoorbeeld in vorm van een Front Office en een aantal casusoverleggen – te intensiveren, en een stadsbreed Veiligheidshuis op te richten, waarin ook organisaties uit de zorgketen participeren.

Begin 2005 wordt een projectgroep ingesteld, die een plan van aanpak moet ontwikkelen. Dit plan van aanpak wordt halverwege 2005 vastgesteld door een stuurgroep en door het college van burgemeester en wethouders. Op 2 november 2005 wordt het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch officieel geopend. In het Veiligheidshuis werken ruim twintig organisaties *inhoudelijk* intensief samen. De partners hebben één vaste vergaderlocatie, maar er is nog geen sprake van een *fysiek* Veiligheidshuis waarin de organisaties gezamenlijk zijn gehuisvest.

Het werkgebied van het Veiligheidshuis beperkt zich in eerste instantie tot de gemeente 's-Hertogenbosch. De partners – in het bijzonder de regionaal opererende justitieorganisaties – hebben wel de intentie om het werkgebied van het Veiligheidshuis op termijn uit te breiden naar een aantal regiogemeenten. De eerste jaren ligt de nadruk echter vooral op het ontwikkelen en verbeteren van de organisatiestructuur en werkwijze van het Veiligheidshuis. Eind 2008 heeft een aantal regiogemeenten het Veiligheidshuis gedeeltelijk geadopteerd door bijvoorbeeld deel te nemen aan de casusoverleggen voor huiselijk geweld en veelplegers.

#### 7.4.2 Fryslân

In Fryslân ontstaan de eerste ideeën voor de ontwikkeling van een Veiligheidshuis in 2005. Geïnspireerd door een werkbezoek aan de Veiligheidshuizen in Tilburg en Utrecht wordt door de lokale driehoek<sup>58</sup> het idee geopperd in Fryslân een Veiligheidshuis op te zetten, waarin overlast en criminaliteit integraal kunnen worden aangepakt. Er is echter onvoldoende draagvlak voor het idee binnen het Arrondismentaal Justitieel Beraad,<sup>59</sup> met name bij het arrondissementsparket.

Een jaar later is er in het Arrondismentaal Justitieel Beraad wel steun voor de adoptie van het Veiligheidshuis. Mede gestimuleerd door de opmars van Veiligheidshuizen, de enthousiaste verhalen van de nieuwe hoofdofficier van justitie over haar ervaringen met het Veiligheidshuis Utrecht, en een werkbezoek aan dit Veiligheidshuis, besluit het Arrondismentaal Justitieel Beraad eind 2006 in Fryslân een Veiligheidshuis te realiseren.

---

<sup>58</sup> Dit is een overleg tussen de burgemeester van Leeuwarden, de districtschef van de politie Midden-Fryslân en een officier van justitie van het arrondissement Leeuwarden.

<sup>59</sup> Dit is een strategisch overleg van vertegenwoordigers van diverse justitieorganisaties, zoals de hoofdofficier van justitie, de korpschef van de politie en de directeur van de regionale jeugdinrichting.

Begin 2007 brengt men opnieuw een werkbezoek aan het Veiligheidshuis Utrecht om ideeën op te doen voor de verdere ontwikkeling van het Veiligheidshuis Fryslân. Kort daarna wordt – onder leiding van prof. dr. Cyril Fijnaut, een ambassadeur van het Veiligheidshuis Tilburg – een startseminar georganiseerd voor alle betrokken organisaties.

Halverwege 2007 gaat ook de gemeenteraad van Leeuwarden akkoord met de ontwikkeling van het Veiligheidshuis. Er wordt een projectleider aangesteld en er worden een stuurgroep, een projectgroep en een aantal werkgroepen ingesteld, die een plan van aanpak moeten ontwikkelen. Eind 2007 is dit plan van aanpak klaar.

Het Veiligheidshuis Fryslân, dat is gevestigd in het arrondissementsparket Leeuwarden, wordt op 16 januari 2008 officieel geopend door staatssecretaris Albayrak. In 2008 richt het regionale Veiligheidshuis zich nog vooral op de gemeente Leeuwarden, maar zijn uiteindelijke werkgebied is de gehele provincie Fryslân, bestaande uit eenendertig gemeenten.

### **7.4.3 Rotterdam**

In Rotterdam worden rond 2003 de eerste stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een Veiligheidshuis. Mede gestimuleerd door de opkomst van Leefbaar Rotterdam is het thema veiligheid een zeer belangrijke prioriteit van de gemeente Rotterdam. Zowel de gemeente als het arrondissementsparket willen de criminaliteit en overlast in de stad integraal aanpakken. Er wordt daarom een zogenaamde persoonsgerichte aanpak ontwikkeld. Daarnaast heeft de gemeente twee Justitie in de Buurt-bureaus. Er is aanvankelijk echter weinig interesse voor de ontwikkeling van een stadsbreed Veiligheidshuis.

Een paar jaar later komt er een nieuwe plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, die bij de ontwikkeling van het Veiligheidshuis in Amersfoort betrokken is geweest. Zij oppert het idee om de bestaande, succesvolle Rotterdamse samenwerkingsverbanden te verbreden en te verbeteren, en een fysiek Veiligheidshuis op te zetten. De gemeente en het arrondissementsparket geven echter aan dat men reeds een succesvol Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam heeft, dat gezien kan worden als een (inhoudelijk) Veiligheidshuis.

Kort daarna krijgt de ontwikkeling van het Veiligheidshuis een impuls doordat minister Hirsch Ballin aankondigt dat hij een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen wil realiseren. Eind 2008 werkt het Arrondismentaal Justitieel Beraad – in overleg met de gemeente – aan een plan van aanpak voor een regionaal Veiligheidshuis. Het uitgangspunt daarbij is dat het bestaande Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam de basis vormt voor het op te richten Veiligheidshuis.

### **7.4.4 Den Haag**

In Den Haag worden rond 2005 de eerste stappen gezet in de richting van de ontwikkeling van een Veiligheidshuis. Gestimuleerd door het idee dat de aanpak van veiligheidsproblemen – zoals een sterk toenemend aantal veelplegers en risicojongeren – om een integrale benadering vraagt, nemen de gemeente en het arrondissementsparket het initiatief om meer inhoudelijk samen te gaan werken. Er worden bijvoorbeeld diverse casusoverleggen opgezet en er wordt afgesproken dat een aantal organisaties uit de zorgketen gaat deelnemen aan het Justitieel Casus Overleg van de justitieorganisaties. De organisaties typeren deze inhoudelijke samenwerking echter nog niet als een (virtueel) Veiligheidshuis.

Eind 2007 komt hier verandering in doordat minister Hirsch Ballin, als gezegd, aankondigt dat hij inzet op een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen in 2009. De gemeente geeft in reactie hierop aan dat in Den Haag in feite al sprake is van een succesvol, *virtueel* Veiligheidshuis, en dat een belangrijk uitgangspunt van het Haagse veiligheidsbeleid is dat organisaties uit de justitie- en de zorgketen informatie uitwisselen en afspraken maken over de aanpak van onveilige gebieden en overlastgevendende personen of groepen, onder andere via casusoverleggen en een webapplicatie. Ook het arrondissementsparket heeft aanvankelijk weinig interesse in een fysiek Veiligheidshuis, mede vanwege de matige ervaringen met en resultaten van de reeds opgeheven Haagse Justitie in de Buurtbureaus.

Kort daarna krijgt de ontwikkeling van het Veiligheidshuis een impuls door de komst van een nieuwe burgemeester en een nieuwe hoofdofficier van justitie. Gestimuleerd door het belang dat zowel het Kabinet als het College van procureurs-generaal<sup>60</sup> hechten aan het realiseren van Veiligheidshuizen, en door het idee dat de aanpak van veiligheidsproblemen niet alleen nog intensievere inhoudelijke maar ook fysieke samenwerking vergt, wordt alsnog gestart met de ontwikkeling van een Haags Veiligheidshuis. Eind 2008 wordt gewerkt aan een visiedocument en een plan van aanpak.

In deze paragraaf is de interorganisatiele en organisatiele adoptie of verwerping van het Veiligheidshuis door vier sets van organisaties beschreven: 's-Hertogenbosch, Fryslân, Rotterdam en Den Haag. Deze adoptieprocessen kunnen worden beschouwd als processen van betekenisgeving. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 7.5 Drie typen betekenissen

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een adoptieproces getypeerd kan worden als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) op interorganisatiele en op organisatiele niveau verschillende betekenissen toekent aan een interorganisatiele innovatie. In deze paragraaf wordt toegelicht welke betekenissen de geselecteerde (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis hebben toegekend. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen: de functionele betekenis (paragraaf 7.5.1), de politieke betekenis (paragraaf 7.5.2) en de institutionele betekenis (paragraaf 7.5.3).

### 7.5.1 De functionele betekenis

De functionele betekenis verwijst naar de *functie* die door de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis wordt toegekend. Anders gezegd, naar de mate waarin het Veiligheidshuis volgens de (sets van) organisaties zowel op interorganisatiele als op organisatiele niveau hun effectiviteit en efficiëntie kan vergroten. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties op *interorganisatiele* niveau twee functies hebben toegekend aan het Veiligheidshuis. De *eerste* functie van het Veiligheidshuis is het vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of regio. Uit de interviews blijkt dat een aantal arrondissementsparketten en gemeenten zich zorgen maakten over de toenemende onveiligheid in de gemeente of regio. In Leeuwarden kampte men bijvoorbeeld met een groep criminele

---

<sup>60</sup> Het College van procureurs-generaal is de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie en bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie ([www.om.nl](http://www.om.nl)).



Antillianen, en werd men geconfronteerd met een aantal dodelijke schietincidenten.<sup>61</sup> De respondenten gaven aan dat in een Veiligheidshuis de justitieketen en de zorgketen met elkaar worden verbonden, waardoor criminaliteit en overlast integraal kunnen worden aangepakt. Door onderling informatie uit te wisselen en de werkwijzen op elkaar af te stemmen, kunnen problemen sneller en beter worden gesignaleerd, bestreden en voorkomen.

Een *tweede* functie van het Veiligheidshuis is het verbeteren en uitbreiden van de bestaande samenwerking. In alle vier de onderzochte gemeenten werkten diverse organisaties uit de justitie- en de zorgketen al samen voordat het Veiligheidshuis werd ingevoerd, bijvoorbeeld bij de aanpak van risicojongeren of veelplegers. De respondenten vertelden dat deze samenwerkingsverbanden door inhoudelijk en fysiek samen te werken in een Veiligheidshuis worden verbeterd, uitgebreid en afgestemd. In Fryslân werd een aantal criminele, Antilliaanse jongeren bijvoorbeeld in diverse casusoverleggen besproken, bijvoorbeeld in de casusoverleggen voor jeugdige veelplegers, harde kern jongeren<sup>62</sup> en ex-gedetineerden, en werden zij in verschillende systemen geregistreerd, zoals in de Verwijsindex Antillianen en in JCO-Support.<sup>63</sup> Deze overleggen en systemen worden in het Veiligheidshuis aan elkaar gekoppeld.

Ook in Den Haag en Rotterdam wilde men de bestaande inhoudelijke samenwerking tussen een aantal organisaties uit de justitieketen en de zorgketen met de adoptie van een inhoudelijk *en* fysiek Veiligheidshuis versterken. Door de gezamenlijke huisvesting in een Veiligheidshuis zijn de lijnen volgens de respondenten korter en is inhoudelijke samenwerking makkelijker.

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties ook op *organisationeel* niveau functies hebben toegekend aan het Veiligheidshuis. Deze functies zijn verweven met de functies die op interorganisationeel niveau aan de innovatie zijn toegekend. De ondervraagde *gemeenten* gaven aan dat in een Veiligheidshuis een verbinding wordt gelegd tussen het opsporen, vervolgen en berechten van criminaliteit, en de preventie en nazorg van criminaliteit. Hiermee wordt de effectiviteit en efficiëntie van de preventie en nazorg van criminaliteit, waar de gemeente voor verantwoordelijk is, vergroot. Zo noemde een respondent het voorbeeld van een Tilburgse gedetineerde die in Breda in de gevangenis zit, en die na zijn vrijlating een uitkering wil ontvangen. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet deze persoon terugkeren naar zijn woonplaats en daar een uitkering aanvragen, met een wachttijd van drie maanden. De kans is dan groot dat hij kort na zijn vrijlating recidiveert. In het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch hebben de gemeente en het arrondissementsparket daarom afgesproken dit voortaan anders te regelen.

Ook een aantal regiogemeenten gaf aan met een Veiligheidshuis criminaliteit en overlast beter te kunnen aanpakken. Zij vertelden dat het voor hen lastig is een eigen, lokaal casusoverleg op te zetten, omdat zij daar de personele capaciteit niet voor hebben, en omdat regionaal opererende veiligheidspartners vaak niet aan lokale casusoverleggen wil-

---

<sup>61</sup> Leeuwarden is een van de eenentwintig zogenoemde Antillianengemeenten. Dit zijn gemeenten waren relatief veel Antillianen wonen die overlast veroorzaken.

<sup>62</sup> Dit zijn jongeren die herhaaldelijk ernstige strafbare feiten plegen ([www.jeugdcriminaliteit.com](http://www.jeugdcriminaliteit.com)).

<sup>63</sup> Justitieel Casus Overleg-support is een systeem waarin jeugdigen tot vijftientwintig jaar worden geregistreerd die in aanraking zijn gekomen met de politie, het Openbaar Ministerie of de Raad voor de Kinderbescherming.

len deelnemen. Door de adoptie van het Veiligheidshuis, kunnen de regiogemeenten deelnemen aan de regionale casusoverleggen.

Tot slot benadrukten ook de ondervraagde *arrondissementsparketten* dat zij met de adoptie van het Veiligheidshuis hun effectiviteit en efficiëntie kunnen vergroten, en daders van criminaliteit en overlast beter kunnen vervolgen. De respondenten gaven aan dat problemen vaak niet worden opgelost maar tijdelijk worden opgeschort als er alleen justitiële maatregelen worden genomen. Wanneer justitieorganisaties samenwerken met organisaties op het gebied van zorg en welzijn kan een veelpleger die steeds weer overlast veroorzaakt bijvoorbeeld de keuze worden voorgelegd hulpverlening te accepteren of een gevangenisstraf uit te zitten, en kunnen zaken volgens de respondenten sneller en beter worden afgehandeld.

Kortom, uit het onderzoek blijkt dat zowel op interorganisationeel als op organisationeel niveau een aantal functies is toegekend aan het Veiligheidshuis, met name op het gebied van veiligheid.

### 7.5.2 De politieke betekenis

De politieke betekenis verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat door de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis wordt toegekend, oftewel naar de mate waarin het Veiligheidshuis volgens de (sets van) organisaties een passend antwoord kan bieden op maatschappelijke vraagstukken waar zij mee worden geconfronteerd. Uit het onderzoek blijkt allereerst dat de onderzochte (sets van) organisaties op *interorganisationeel* niveau met het Veiligheidshuis hebben ingespeeld op de, al jaren durende, politieke en maatschappelijke discussie over het terugdringen van criminaliteit en overlast, en gevoelens van onveiligheid. De aanpak van overlast en criminaliteit, en het verbeteren van veiligheid(sgevoelens), zijn thema's die al lange tijd hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staan. Het Kabinet Balkenende I heeft bijvoorbeeld in 2002 het programma 'Naar een veiliger samenleving' opgezet, dat tot doel had de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte in de periode tot 2010 met 20 tot 25 procent terug te dringen. In 2007 werd dit programma door het project 'Veiligheid begint bij voorkomen' opgevolgd.

Uit de interviews blijkt dat het verbeteren van de veiligheid(sgevoelens) ook hoog op de lokale agenda's van de onderzochte (sets van) organisaties stond. Zoals aangegeven in paragraaf 7.5.1 kampte men in Leeuwarden bijvoorbeeld met een grote groep criminele Antillianen en werd men geconfronteerd met een aantal dodelijke schietincidenten. Met de adoptie van het Veiligheidshuis wilde men een passend antwoord geven op deze problematiek. Ook werd aangegeven dat vanuit het Veiligheidshuis bijvoorbeeld gewerkt kon worden aan de integrale aanpak van de problemen in de Leeuwardense Krachtwijk<sup>64</sup> Heechterp/Schieringen, en aan de overlastproblematiek in diverse winkelcentra in Fryslân.

Ook in Rotterdam is het thema veiligheid sinds 2002, na de moord op Pim Fortuyn en de opkomst van Leefbaar Rotterdam, een belangrijk speerpunt. Hoewel in Rotterdam sinds die tijd allerlei samenwerkingsverbanden zijn ontstaan die gericht zijn op de persoonsgerichte aanpak van daders en slachtoffers van criminaliteit en overlast, zoals het

---

<sup>64</sup> Dit is een wijk die kampt met ernstige sociale, fysieke en economische problemen en waarin extra werd geïnvesteerd door het Kabinet Balkenende IV, in het bijzonder de toenmalige minister Vogelaar.

genoemde Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam, en die overeenkomsten vertonen met een Veiligheidshuis, is pas eind 2008 besloten een Veiligheidshuis te realiseren.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat op *organisationeel* niveau de *gemeenten* met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor de lokale sociale veiligheid. De respondenten gaven aan dat de verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid de laatste jaren steeds meer op lokaal niveau is komen te liggen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het Grote Steden beleid, in de decentralisatie van de nazorg voor ex-gedetineerden, en in een wet die in voorbereiding is waarin de regierol van de gemeente bij de integrale aanpak van overlast en criminaliteit wordt vastgelegd. Met de adoptie van het Veiligheidshuis konden de gemeenten aan deze verantwoordelijkheden invulling geven. In een brief aan de gemeenteraad geeft het College van 's-Hertogenbosch bijvoorbeeld aan dat hij “heeft besloten samen met de veiligheidspartners te willen komen tot de oprichting van een Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch, waarin de regierol van de gemeente [op het gebied van sociale veiligheid] tot uitdrukking komt”, en in Fryslân ging de gemeenteraad akkoord met de adoptie van het Veiligheidshuis onder de voorwaarde dat de nazorg voor ex-gedetineerden, en de aanpak van overlastgevende personen, ook onder het Veiligheidshuis zouden vallen.

Tot slot hebben de ondervraagde *arrondissementsparketten* met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling gegeven aan hun maatschappelijke functie. De respondenten gaven aan dat er steeds meer nadruk is komen te liggen op de maatschappelijke functie van het Openbaar Ministerie, op zijn rol in het lokale veiligheidsbeleid, en op het belang van omgevingsgericht werken. Met de adoptie van het Veiligheidshuis konden de arrondissementsparketten hier invulling aan geven.

Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben zowel op interorganisationeel niveau als op organisationeel niveau een maatschappelijk belang aan het Veiligheidshuis toegekend.

### 7.5.3 De institutionele betekenis

De institutionele betekenis verwijst naar de *druk* die door de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis wordt toegekend. Anders gezegd, naar de mate waarin de (sets van) organisaties zich met de adoptie van het Veiligheidshuis kunnen conformeren aan een geldende norm. Uit het onderzoek wordt allereerst duidelijk dat de (sets van) organisaties op *interorganisationeel* niveau druk hebben ervaren om het Veiligheidshuis te adopteren. Een *eerste* vorm van druk kwam volgens de respondenten voort uit het in 2004 ingevoerde Justitie in de Buurt beleid nieuwe stijl. In dit beleid ligt de nadruk op het opzetten van *brede* samenwerkingsverbanden tussen organisaties uit de justitie- en uit de zorgketen, die zich richten op de aanpak van specifieke veiligheidsproblemen in een wijk, gemeente of regio. Het opzetten van een Veiligheidshuis wordt daarbij expliciet als mogelijkheid genoemd. Verder wordt de *structurele* financiering van de Justitie in de Buurt bureaus stopgezet en komen de bureaus alleen nog in aanmerking voor *tijdelijke* financiering als er sprake is van cofinanciering door het lokale bestuur of door organisaties uit de zorgketen. De bestaande bureaus krijgen dan ook de opdracht zich te bezinnen op hun toekomst. Gestimuleerd door de succesvolle bestaande samenwerking kiezen veel Justitie in de Buurt bureaus,

waaronder de Front Office in 's-Hertogenbosch, ervoor zich door te ontwikkelen naar een Veiligheidshuis.

Een *tweede* vorm van druk verwijst naar het succes van het Veiligheidshuis. Het onderzoek laat zien dat de onderzochte (sets van) organisaties het succes van het Veiligheidshuis Tilburg, maar ook van Veiligheidshuizen in hun omgeving, graag wilden kopiëren. De respondenten gaven aan dat er door het succes van het Veiligheidshuis, en de als gevolg daarvan groeiende legitimiteit van de innovatie, ook steeds meer druk ontstond om het Veiligheidshuis te adopteren.

Een *derde* vorm van druk heeft betrekking op de sterke opkomst van Veiligheidshuizen. Het onderzoek maakt duidelijk dat er de afgelopen jaren steeds meer Veiligheidshuizen zijn ontstaan. In Fryslân vormde deze opmars van Veiligheidshuizen een van de aanleidingen voor het besluit om een Veiligheidshuis te realiseren.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er ook op *organisationeel* niveau druk is ervaren om het Veiligheidshuis te adopteren. De ondervraagde *gemeenten* hebben *allereerst* druk ervaren omdat het Kabinet Balkenende IV in 2007 in zijn beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' de ambitie uit om in alle grotere steden Veiligheidshuizen te realiseren, waarin de gemeente, politie, justitie en jeugd- en zorginstellingen samenwerken bij de aanpak van criminaliteit en overlast. In de beleidsbrief 'Veiligheid begint bij Voorkomen' geeft het Kabinet vervolgens aan dat in 2008 een uitbreiding zal plaatsvinden van het aantal Veiligheidshuizen, zodat uiterlijk in 2009 sprake is van een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Voor de Veiligheidshuizen wordt ook structureel geld beschikbaar gesteld. Uit de gesprekken blijkt dat het Kabinet de adoptie van het Veiligheidshuis uiteindelijk niet kan opleggen, maar dat de respondenten wel veel (informele) druk hebben ervaren om de innovatie te adopteren. Minister Hirsch Ballin heeft bijvoorbeeld persoonlijk met de nieuwe burgemeester van Den Haag gesproken over de oprichting van een Veiligheidshuis. De minister en staatssecretaris Albayrak gaan daarnaast ook bij alle bestaande Veiligheidshuizen op werkbezoek, en hebben alle nieuwe Veiligheidshuizen persoonlijk geopend, om te benadrukken dat zij voorstanders zijn van de innovatie. Zowel in Rotterdam als in Den Haag heeft deze vorm van druk een belangrijke impuls gegeven aan de adoptie van het Veiligheidshuis.

Uit de interviews blijkt dat de ondervraagde *regiogemeenten* minder druk hebben ervaren vanuit het ministerie van Justitie om het Veiligheidshuis te adopteren. De respondenten gaven aan dat de minister in eerste instantie inzette, ook financieel, op de realisatie van Veiligheidshuizen in alle G-31 gemeenten. Hij heeft daarbij wel de voorkeur geuit voor *regionale* Veiligheidshuizen.

Het onderzoek laat zien dat de regiogemeenten daarentegen wel druk hebben ervaren van hun regionaal opererende veiligheidspartners, zoals justitieorganisaties, zorginstellingen en de politie. Uit de interviews blijkt dat deze organisaties de voorkeur gaven aan *regionale* casusoverleggen en *regionale* afspraken over de aanpak van criminaliteit en overlast, en niet aan *lokale* casusoverleggen en samenwerkingsafspraken. In 's-Hertogenbosch heeft de districtelijke driehoek bijvoorbeeld bij zowel de gemeente 's-Hertogenbosch als de regiogemeenten aangedrongen op de regionalisering van het Veiligheidshuis. Naar aanleiding hiervan hebben de regiogemeenten een notitie over hun aansluiting bij het Veiligheidshuis geschreven, en zijn zij vanaf eind 2008 gaan deelnemen aan de casusoverleggen voor veelplegers en huiselijk geweld.

Vervolgens gaven de ondervraagde gemeenten aan dat zij druk hebben ervaren om de innovatie te adopteren als gevolg van de invoering van een tweetal wetten. De eerste wet betreft een wet die nog in voorbereiding is en die de regierol van de gemeente bij de integrale aanpak van overlast en criminaliteit verankerd. Daarnaast zijn gemeenten sinds 2005 wettelijk verplicht om de nazorg voor ex-gedetineerden te regelen, bijvoorbeeld in de vorm van een inkomen, huisvesting en een dagbesteding. Zoals aangegeven in paragraaf 7.5.1 en in paragraaf 7.5.2 kunnen gemeenten met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling geven aan deze wettelijke taken.

Tot slot hebben ook de ondervraagde *arrondissementsparketten* druk ervaren om het Veiligheidshuis te adopteren. In navolging van het Kabinet Balkenende IV heeft ook het College van procureurs-generaal in 2008 de ambitie geuit om in alle arrondissementen Veiligheidshuizen op te zetten. De respondenten gaven aan dat de arrondissementsparketten geacht worden deze beleidslijn van het College te volgen.

Kortom, de onderzochte (sets van) organisaties hebben zowel op interorganisatieel niveau als op organisationeel niveau druk aan het Veiligheidshuis toegekend. (Sets van) organisaties die het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd, hebben daarbij *meer* druk ervaren om de innovatie te adopteren dan (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al vroeg hebben geadopteerd. Hier wordt in paragraaf 7.5.4 nader op ingegaan.

## 7.5.4 Conclusie

In tabel 7.2 wordt een samenvatting gegeven van de betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisatieel niveau en op organisationeel niveau aan het Veiligheidshuis hebben toegekend.

Betekenis	Veiligheidshuis
Functionele betekenis	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of regio, verbeteren en uitbreiden van de bestaande samenwerking</li> </ul> <i>Organisationeel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: verbeteren van de nazorg voor daders en slachtoffers, en de preventie van criminaliteit en overlast</li> <li>- Arrondissementsparketten: verbeteren van de vervolging van daders van criminaliteit en overlast</li> </ul>
Politieke betekenis	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspelen op politieke en maatschappelijke discussie over het terugdringen van criminaliteit en overlast, en gevoelens van onveiligheid</li> </ul> <i>Organisationeel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de lokale sociale veiligheid</li> <li>- Arrondissementsparketten: invulling geven aan hun maatschappelijke functie</li> </ul>
Institutionele betekenis	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiligheidshuis als uitgangspunt van Justitie in de Buurt nieuwe stijl, kopiëren van succesvolle voorbeelden, sterke opkomst van Veiligheidshuizen</li> </ul> <i>Organisationeel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: ambitie van Kabinet om een landelijk dekkend netwerk te reali-</li> </ul>

	seren, wetsvoorstel voor een gemeentelijke regierol bij de integrale aanpak van criminaliteit en overlast, decentralisatie van de nazorg voor ex-gedetineerden, regionaal opererende partners oefenen druk uit op regiogemeenten - Arrondissementsparketten: ambitie van College van procureurs-generaal om in alle arrondissementen Veiligheidshuizen op te zetten
--	--

Tabel 7.2 Drie typen betekenissen

Uit tabel 7.2 kan een aantal conclusies worden getrokken. Een eerste conclusie is dat de onderzochte (sets van) organisaties een aantal functionele en politieke betekenissen aan het Veiligheidshuis hebben toegekend, met name op het gebied van veiligheid, een thema dat al jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat.

Een tweede conclusie is dat er een relatie is tussen het tijdstip waarop de (sets van) organisaties het Veiligheidshuis hebben geadopteerd en het *aantal institutionele* betekenissen dat zij aan de innovatie hebben toegekend. Het onderzoek laat zien dat het aantal institutionele betekenissen van het Veiligheidshuis, oftewel de druk om de innovatie te adopteren, zowel op interorganisatieel als op organisatieel niveau in de loop van de tijd is toegenomen. Hierdoor kregen steeds meer (sets van) organisaties interesse voor de innovatie, en werd haar externe en interne diffusie gestimuleerd.

Uit het onderzoek blijkt dat er ook een relatie is tussen het tijdstip van adoptie en de *rol* die de drie betekenissen hebben gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis door de (sets van) organisaties. Anders gezegd, terwijl de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis vroeg hebben geadopteerd vooral is bepaald door de functionele en de politieke betekenis van de innovatie, is de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd met name gebaseerd op de institutionele en de politieke betekenis van de innovatie.

Een conclusie uit het onderzoek is ook dat het toekennen van een functionele betekenis aan het Veiligheidshuis soms een rationalisering achteraf is van een initieel politieke of institutionele overweging. Zo gaf een aantal gemeenten aan dat zij met de adoptie van het Veiligheidshuis de nazorg voor ex-gedetineerden wilden verbeteren. Deze ambitie is echter mede opgelegd door de decentralisatie van de nazorg voor ex-gedetineerden in 2005.

Verder blijkt uit tabel 7.2 dat de drie betekenissen in de praktijk met elkaar verweven zijn, en daardoor soms lastig van elkaar te scheiden. In de eerste plaats zijn de betekenissen die op interorganisatieel en op organisatieel niveau aan het Veiligheidshuis zijn toegekend met elkaar verweven. Een functie van het Veiligheidshuis op interorganisatieel niveau is bijvoorbeeld het vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of regio. De functies die de gemeenten en de arrondissementsparketten op organisatieel niveau aan het Veiligheidshuis hebben toegekend, respectievelijk het verbeteren van de nazorg en preventie en het verbeteren van de vervolging, verwijzen vervolgens naar de bijdragen die deze organisaties met de adoptie van het Veiligheidshuis kunnen leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of regio.

Daarnaast zijn de functionele, politieke en institutionele betekenissen die de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis hebben toegekend, met elkaar verweven. De (sets van) organisaties hebben het Veiligheidshuis bijvoorbeeld geadopteerd, omdat zij de sociale veiligheid in de gemeente of regio wilden verbeteren, wat verwijst naar een *functionele* betekenis van het Veiligheidshuis op interorganisatieel niveau, maar de ondervraagde gemeenten wilden met de adoptie van het Veiligheidshuis ook invulling geven aan hun

verantwoordelijkheid voor de lokale sociale veiligheid, hetgeen verwijst naar een *politieke* betekenis van het Veiligheidshuis op organisationeel niveau.

Tot slot maakt de tabel duidelijk dat de betekenissen die de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis hebben toegekend elkaar beïnvloeden en versterken. Zo is het verzorgen en verbeteren van de nazorg voor ex-gedetineerden mede een functie van het Veiligheidshuis geworden omdat gemeenten hiervoor in 2005 de wettelijke verantwoordelijkheid hebben gekregen, en heeft een wetsvoorstel dat in voorbereiding is, waarin de gemeentelijke regierol bij de integrale aanpak van criminaliteit en overlast wordt vastgelegd, gemeenten gestimuleerd met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling te geven aan deze taak.

De interorganisationele en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties is door diverse (f)actoren beïnvloed. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## **7.6 Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden**

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat in de literatuur diverse actoren en factoren worden onderscheiden die van invloed (kunnen) zijn op de diffusie en adoptie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector. In deze paragraaf wordt aangegeven of en hoe deze actoren en factoren de interorganisationele en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van de interorganisationele innovatie, de kenmerken van de diffusiestrategie, de kenmerken van de samenwerkingspartners en de kenmerken van het relatienetwerk. In paragraaf 7.6.1 tot en met paragraaf 7.6.4 wordt per categorie de invloed van de onderscheiden (f)actoren op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties besproken. Elke paragraaf wordt afgerond met een tabel waarin de belangrijkste conclusies worden weergegeven.

### **7.6.1 De kenmerken van de interorganisationele innovatie**

De eerste categorie van factoren betreft de kenmerken van het Veiligheidshuis, zoals die door de (sets van) organisaties worden gepercipieerd. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de comptabiliteit, de complexiteit, de testbaarheid, de zichtbaarheid, de kneedbaarheid en de kosten van het Veiligheidshuis. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van het Veiligheidshuis het interorganisationele en organisationele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

#### **Comptabiliteit**

Een eerste kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, is de comptabiliteit van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin het Veiligheidshuis voortbouwt op een eerder samenwerkingsverband. Uit het onderzoek blijkt dat bij de ontwikkeling van het Veiligheidshuis in alle vier de gemeenten kon worden voortgebouwd op eerdere samenwerkingsverbanden. In 's-Hertogenbosch werkte een aantal justitiële organisaties bijvoorbeeld samen in een Front Office en was er een casusoverleg voor veelplegers en voor risicojeugd, in Fryslân

werkten diverse (met name justitie)organisaties samen in een Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit en in een Justitieel Casusoverleg, en in Rotterdam en Den Haag werkten een aantal organisaties uit de justitie- en de zorgketen samen bij de aanpak van overlastgevende personen en groepen, en onveilige gebieden.

In 's-Hertogenbosch en Fryslân hebben deze eerdere samenwerkingsverbanden een positieve, doorslaggevende invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. Uit de interviews blijkt dat de (sets van) organisaties, doordat zij de mogelijke betekenissen van een *gezamenlijke* aanpak van veiligheidsproblemen reeds hadden ervaren, makkelijker betekenissen konden toekennen aan een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis. Een respondent uit 's-Hertogenbosch vertelde bijvoorbeeld over het project GAMMA (de Gemeenschappelijke Aanpak Minderjarigen Maatwerk), waarbij organisaties uit de justieteketen gezamenlijk *en* gelijktijdig aan jeugdstrafzaken werkten, waardoor zaken beter en sneller werden afgehandeld. De (sets van) organisaties wilden deze bestaande, succesvolle samenwerkingsverbanden met de adoptie van een inhoudelijk en fysiek Veiligheidshuis intensiveren en uitbreiden.

In Rotterdam en Den Haag daarentegen hebben de bestaande samenwerkingsverbanden een negatieve en doorslaggevende invloed gehad op de adoptie van de innovatie. Uit de interviews blijkt dat de (sets van) organisaties in deze gemeenten de (functionele) betekenis van een Veiligheidshuis aanvankelijk onvoldoende vonden, omdat een aantal organisaties uit de justitie- de zorgketen al intensief, inhoudelijk samenwerkte. De respondenten gaven aan dat – onder namen als Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam – in feite al sprake was van een inhoudelijk of virtueel Veiligheidshuis. In Den Haag was er bovendien aanvankelijk weinig interesse voor een *fysiek* Veiligheidshuis, vanwege de matige ervaringen met en resultaten van de reeds opgeheven fysieke Haagse Justitie in de Buurt bureaus. Enige tijd later besloten de (sets van) organisaties in beide gemeenten echter onder invloed van politieke druk hun bestaande samenwerkingsverbanden alsnog onder te brengen en uit te breiden in een Veiligheidshuis. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Vervolgens laat het onderzoek zien dat het *ontbreken* van bestaande samenwerking zowel een positieve als een negatieve invloed heeft gehad op de interne diffusie van het Veiligheidshuis naar regiogemeenten. De gemeente Vught wilde bijvoorbeeld aansluiten bij het Veiligheidshuis in 's-Hertogenbosch, omdat zij kampte met veelplegers en geen eigen, lokaal casusoverleg veelplegers had. Voor een aantal andere regiogemeenten vormde het ontbreken van bestaande samenwerking tussen organisaties uit de justitie- en de zorgketen echter een belemmering voor de adoptie van het Veiligheidshuis. Zij hadden de mogelijke betekenissen van samenwerking nog niet ervaren en waren daardoor niet direct overtuigd van de betekenissen van het Veiligheidshuis. Enige tijd later konden de regiogemeenten makkelijker en beter betekenissen aan de innovatie toekennen, omdat zij aan een aantal casusoverleggen waren gaan deelnemen en de betekenissen van samenwerking hadden ervaren.

Kortom, de factor comptabiliteit heeft op interorganisationeel niveau een *doorslaggevende*, maar *geen eenduidige* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. Uit de interviews blijkt dat de (sets van) organisaties makkelijker betekenissen aan de innovatie konden geven als zij de mogelijke betekenissen van samenwerking *of* de consequenties van *niet* samenwerken al hadden ervaren. Het onderzoek laat echter ook zien dat negatieve *en* positieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband het geven van betekenissen aan het Veiligheidshuis hebben belemmerd.



Anders gezegd, zowel het *bestaan* als het *ontbreken* van eerdere samenwerking heeft een positieve *en* een negatieve doorslaggevende invloed op de adoptie van het Veiligheidshuis gehad.

De factor comptabiliteit verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de innovatie verenigbaar is met de bestaande organisationele en professionele normen, waarden, behoeften en werkwijzen. Uit het onderzoek blijkt dat het Veiligheidshuis wel verenigbaar was met de normen en waarden van de organisaties, maar niet altijd met hun behoeften. De respondenten gaven aan dat alle betrokken organisaties er van overtuigd zijn dat samenwerking noodzakelijk is voor een snelle en doelgerichte aanpak van overlast en criminaliteit, en dat integrale samenwerking tussen organisaties uit de justitie- en de zorgketen de laatste jaren dan ook steeds meer een uitgangspunt is geworden van hun beleid. Maar niet alle organisaties wilden samenwerken in de vorm van een Veiligheidshuis. In Rotterdam en Den Haag had men bijvoorbeeld geen behoefte aan een *fysiek* Veiligheidshuis, omdat er reeds succesvolle samenwerkingsverbanden bestonden, die beschouwd konden worden als *inhoudelijke* of *virtuele* Veiligheidshuizen. Een stadsbreed, fysiek Veiligheidshuis, waarin alle veiligheidspartners gezamenlijk zijn gehuisvest, paste volgens de respondenten niet bij grote steden als Rotterdam en Den Haag, die een veelheid aan betrokken partners tellen. In beide gemeenten is de innovatie dan ook in eerste instantie verworpen.

Kortom, het niet aansluiten van het Veiligheidshuis op de behoeften van de organisaties heeft een *negatieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis, omdat de organisaties het hierdoor lastig vonden om betekenissen aan de innovatie toe te kennen.

Vervolgens laat het onderzoek zien dat het Veiligheidshuis *gedeeltelijk* aansloot bij de bestaande werkwijzen van de organisaties. Zoals aangegeven was in alle vier de gemeenten reeds sprake van inhoudelijke samenwerking, vooral tussen de justitieorganisaties, maar ook tussen organisaties uit de justitie- en de zorgketen. De respondenten gaven echter ook aan dat een aantal organisaties, zoals Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering, bijvoorbeeld gefinancierd wordt op basis van het aantal producten – zoals het aantal behandelde zaken of cliënten – dat zij leveren in een jaar, wat betekent dat zij geen middelen krijgen voor de personele en financiële capaciteit die zij kwijt zijn voor de deelname aan bijvoorbeeld casusoverleggen.

Samenvattend blijkt uit het onderzoek dat het niet aansluiten van het Veiligheidshuis op de werkwijzen van de organisaties een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. De respondenten gaven aan dat het aanpassen van bestaande werkwijzen tijd, energie en geld kost, maar dat men bereid is deze kosten op te brengen vanwege de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis.<sup>65</sup>

## Complexiteit

Een tweede kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, is de complexiteit van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin het Veiligheidshuis lastig te begrijpen en gebruiken is, bijvoorbeeld in termen van de concreetheid van het concept of de reikwijdte van de consequenties van de inno-

---

<sup>65</sup> Overigens benadrukten de respondenten dat het daadwerkelijk aanpassen van de bestaande werkwijzen in de praktijk vaak wel moeizamer verloopt dan men had verwacht. Dit deel van het adoptieproces – de implementatie van het Veiligheidshuis – is in dit onderzoek echter niet expliciet meegenomen.

vatie. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten het erover eens zijn dat het Veiligheidshuis een complexe innovatie is. De adoptie van het Veiligheidshuis vergt namelijk intensieve inhoudelijke en fysieke samenwerking tussen organisaties die deels verschillende werkwijzen, normen, waarden en behoeften hebben, en die niet op dezelfde wijze worden gefinancierd (zie de factor comptabiliteit). Deze samenwerking moet bovendien uiteindelijk op *lokaal* niveau worden ingevuld, waardoor er geen echte blauwdruk voor de ontwikkeling van een Veiligheidshuis bestaat (zie de factor kneedbaarheid).

Uit de gesprekken blijkt dat de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis pas later hebben geadopteerd hem even complex vonden als degenen die de innovatie vroeg hebben geadopteerd. De eerste genoemde (sets van) organisaties gaven aan te hebben geleerd van de laatst genoemde (sets van) organisaties, maar uiteindelijk wel een eigen, lokale invulling te moeten hebben geven aan het Veiligheidshuis. De complexiteit van het Veiligheidshuis is volgens de respondenten wel afgenomen bij de *interne* diffusie van de innovatie, omdat de regiogemeenten toen konden leren van de *lokale* kennis en ervaringen van de reeds bij het Veiligheidshuis aangesloten organisaties.

Kortom, de factor complexiteit heeft een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de geselecteerde (sets van) organisaties. De respondenten gaven aan dat de adoptie van een complexe innovatie als het Veiligheidshuis veel tijd, geld en energie kost, maar dat zij bereid waren deze kosten op te brengen vanwege de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis (zie ook de factor kosten).

### Testbaarheid

Een volgend kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, is de testbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisatieniveau worden omschreven als de mate waarin met het Veiligheidshuis geëxperimenteerd kan worden, bijvoorbeeld door een pilot op te zetten of deel te nemen aan een simulatie. Uit de interviews blijkt dat de (sets van) organisaties op verschillende manieren met het Veiligheidshuis hebben geëxperimenteerd. In Fryslân heeft men bijvoorbeeld met een zogenaamd groei-model gewerkt, wat betekent dat men is gestart met een persoonsgerichte aanpak en op termijn ook een gebiedsgerichte aanpak gaat ontwikkelen en een kennis- en expertisecentrum gaat opzetten. Bij de Veiligheidshuizen 's-Hertogenbosch en Fryslân heeft men er bijvoorbeeld voor gekozen zich eerst te richten op de gemeenten 's-Hertogenbosch en Leeuwarden, en geïnteresseerde regiogemeenten pas na verloop van tijd aan te laten sluiten. Ook in Rotterdam wordt het Veiligheidshuis gefaseerd ingevoerd, mede vanwege de complexiteit van de innovatie. Eerst krijgt het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam de naam Veiligheidshuis. Vervolgens worden de bestaande samenwerkingsverbanden in het Veiligheidshuis ondergebracht, eerst degenen die gericht zijn op criminele en overlastgevende volwassenen, en daarna degenen die zich richten op jeugdigen. Tot slot wordt de samenwerking verbreed naar de regiogemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat de factor testbaarheid een *positieve* maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. De respondenten gaven aan dat zij het wel belangrijk vonden dat zij het Veiligheidshuis stapsgewijs konden invoeren, maar dat zij geen behoefte hadden om de samenwerking te testen voordat zij een definitief adoptiebesluit namen, omdat zij al samenwerkten en de lokale betekenissen van samenwerking als gevolg daarvan reeds hadden ervaren. Met andere woorden, zij beschouwden de eerdere samenwerkingsverbanden als een test van de samenwerking in het Veiligheidshuis. Daarnaast gaven zij aan dat de mogelijkheid om het Veiligheidshuis na

een mislukte pilot alsnog te verwerpen steeds kleiner wordt als gevolg van de ambitie van het Kabinet Balkenende IV om een landelijke dekkend netwerk te realiseren (zie paragraaf 7.5.3).

De factor testbaarheid verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties hun deelname aan het Veiligheidshuis kunnen uitproberen, bijvoorbeeld door eerst op proef deel te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat de factor testbaarheid een *positieve* en *doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *interne* diffusie van de innovatie. De regiogemeenten werkten voorafgaand aan de adoptie van het Veiligheidshuis namelijk niet, of minder, intensief samen met hun partners op het gebied van veiligheid. Hierdoor hadden zij de mogelijke betekenissen van samenwerking nog niet, of slechts in beperkte mate, ervaren en hadden zij wel behoefte om eerst met de innovatie te experimenteren. In 's-Hertogenbosch zijn de regiogemeenten bijvoorbeeld eerst aan een beperkt aantal casus-overleggen gaan deelnemen, zodat zij de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis konden ervaren, en op basis daarvan een besluit konden nemen over hun verdere deelname.

### **Zichtbaarheid**

Een vierde kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, is de zichtbaarheid van de innovatie. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin het Veiligheidshuis en zijn betekenissen te zien zijn, bijvoorbeeld in vaktijdschriften, op websites of in evaluatieonderzoeken. Het onderzoek maakt duidelijk dat verschillende (sets van) organisaties de betekenissen van het Veiligheidshuis hebben laten zien. De bedenker van het Veiligheidshuis heeft bijvoorbeeld presentaties gegeven op congressen en werkbezoeken georganiseerd, (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd hebben brochures over de innovatie uitgebracht, en er zijn in de media diverse artikelen verschenen over het Veiligheidshuis. Deze (sets van) organisaties hebben hiermee de *mogelijke* betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt en een *positieve* invloed gehad op de adoptie van de innovatie door de onderzochte (sets van) organisaties. De factor zichtbaarheid heeft echter geen doorslaggevende invloed gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. De respondenten gaven aan dat adoptie een *lokaal* proces is, en dat een adoptiebesluit uiteindelijk wordt bepaald door de mate waarin lokale partners erin slagen met elkaar *lokale*, gedeelde betekenissen aan het Veiligheidshuis te geven. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Verder blijkt uit de interviews dat de zichtbaarheid van de *lokale* betekenissen van de innovatie zijn adoptie en *interne* diffusie *positief* en *doorslaggevend* heeft beïnvloed. De respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat men in 's-Hertogenbosch meer capaciteit op het Veiligheidshuis wilde vanuit de gemeente, in de vorm van een ketenmanager, en een doorontwikkeling wilde maken naar een *fysiek* Veiligheidshuis. De gemeenteraad had echter zijn twijfels, en wilde eerst de resultaten van het Veiligheidshuis zien. Hij nodigde daarom de partners uit om verslag te komen doen van hun ervaringen met het Veiligheidshuis. Hierdoor werden de betekenissen van de innovatie zichtbaar, en groeide het draagvlak voor het Veiligheidshuis. In Fryslân en 's-Hertogenbosch heeft men de interne diffusie van het Veiligheidshuis ook gestimuleerd door zijn lokale betekenissen zichtbaar te maken voor de regiogemeenten. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## Kneedbaarheid

Een vijfde kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, is de kneedbaarheid van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau omschreven worden als de mate waarin de inhoud en vorm van het Veiligheidshuis aangepast kunnen worden aan de situatie en wensen van de sets van organisaties. Uit de interviews blijkt dat de (sets van) organisaties het Veiligheidshuis konden aanpassen aan hun eigen, lokale wensen en behoeften, omdat het een open concept is. Er is dan ook op verschillende wijzen vorm en inhoud aan de innovatie gegeven. In 's-Hertogenbosch heeft men bijvoorbeeld gekozen voor een stadsbreed *virtueel* Veiligheidshuis, en in Fryslân voor een *regionaal* Veiligheidshuis dat zich richt op de hele provincie Friesland.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de factor kneedbaarheid *geen eenduidige* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. Enerzijds heeft de factor een *positieve, doorslaggevende* invloed gehad op de diffusie van de innovatie. De respondenten gaven aan dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en regio's, bijvoorbeeld wat betreft de relevante veiligheidspartners en de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek, en dat de ontwikkeling van een Veiligheidshuis dan ook om lokaal maatwerk vraagt.<sup>66</sup> Anders gezegd, door de openheid van het concept konden de (sets van) organisaties makkelijker lokale betekenissen aan de innovatie toekennen. Daarnaast benadrukten ze dat het voor het lokale draagvlak voor de innovatie belangrijk was dat een lokale invulling kon worden gegeven aan het concept, zodat de lokale partners het Veiligheidshuis eigen konden maken. In 's-Hertogenbosch heeft men bijvoorbeeld een eigen, lokaal registratiesysteem ontwikkeld, terwijl er al diverse andere systemen bestonden.

Anderzijds heeft de factor kneedbaarheid de externe diffusie van het Veiligheidshuis *negatief* maar *niet doorslaggevend* beïnvloed. De respondenten gaven namelijk aan dat het vaak lastig is om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren, doordat Veiligheidshuizen, en het succes ervan, door de openheid van het concept een sterk lokaal karakter hebben (zie ook paragraaf 7.6.4).

Uit het onderzoek blijkt dat de kneedbaarheid van het Veiligheidshuis wel is afgenomen in de loop van de tijd. In 2007 kondigt minister Hirsch Ballin aan dat hij een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen wil realiseren. Hij geeft daarbij aan dat de uitrol niet gepaard gaat met een blauwdruk, omdat de kracht van de bestaande Veiligheidshuizen juist is dat ze op lokaal niveau van de grond zijn gekomen en daardoor zijn toegesneden op de specifieke lokale situatie, maar er worden bijvoorbeeld wel uitgangspunten voor een Veiligheidshuis en subsidiecriteria opgesteld, en er worden succesvolle voorbeelden beschikbaar gesteld op een website (zie paragraaf 7.6.2). Met andere woorden, doordat het aantal institutionele betekenissen van de innovatie toeneemt, wordt zijn kneedbaarheid kleiner.

De kneedbaarheid van het Veiligheidshuis is ook op regionaal niveau afgenomen, zo gaven de respondenten aan. In sommige arrondissementen is een coördinerend officier van justitie of een beleidsmedewerker aangesteld die tot taak heeft de uniformiteit van de Veiligheidshuizen in het arrondissement in de gaten te houden.

Uit het onderzoek blijkt dat deze afname van de kneedbaarheid *vooral nog geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. De onderzochte

---

<sup>66</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een in 2008 door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid gehouden onderzoek onder Veiligheidshuizen naar de behoefte aan een handreiking. Hieruit bleek dat de Veiligheidshuizen geen behoefte hadden aan een handreiking, omdat elk Veiligheidshuis uniek is, als gevolg van de grote lokale verschillen.

(sets van) organisaties gaven aan dat zij druk hebben ervaren om het Veiligheidshuis te adopteren, maar dat zij zich nog wel voldoende vrij voelden om vervolgens zelf vorm en inhoud aan de innovatie te geven.

Tot slot is ook bij de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis de kneedbaarheid afgenomen. De regiogemeenten die zich bij een Veiligheidshuis aansluiten, moeten zich namelijk, in ieder geval deels, aan de reeds gemaakte afspraken tussen de partners die in het Veiligheidshuis participeren, aanpassen. Uit de interviews blijkt dat dit *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de interne diffusie van het Veiligheidshuis, omdat de regiogemeenten zich graag wilden aansluiten bij het succesvolle, *lokale* model.

Op organisationeel niveau verwijst de factor kneedbaarheid naar de mate waarin de inhoud en vorm van het Veiligheidshuis aangepast kunnen worden aan de eigen situatie en wensen van de individuele organisaties. De respondenten gaven aan dat de in een Veiligheidshuis participerende organisaties in principe zelf kunnen bepalen aan welke casusoverleggen zij willen deelnemen, en aan welke niet. Zo heeft in 's-Hertogenbosch een aantal regiogemeenten besloten om, in ieder geval voorlopig, niet deel te nemen aan de casusoverleggen jeugd, omdat die ook al op lokaal niveau bestaan. Tegelijkertijd benadrukten de respondenten dat het voor een goed functionerend Veiligheidshuis noodzakelijk is dat alle deelnemende organisaties zich, zowel inhoudelijk als financieel, intensief en structureel inzetten.

Het onderzoek laat zien dat deze factor de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* heeft beïnvloed. Doordat de ondervraagde organisaties de innovatie deels konden aanpassen aan hun eigen situatie en wensen konden zij makkelijker betekenissen aan de innovatie geven, en groeide het draagvlak voor het Veiligheidshuis.

## **Kosten**

Een laatste kenmerk van het Veiligheidshuis dat zijn adoptie kan beïnvloeden, zijn de kosten van de innovatie. Deze factor kan op interorganisationeel niveau en op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin de (sets van) organisaties incidenteel en structureel tijd, geld en energie moeten investeren in de adoptie van het Veiligheidshuis. Daarnaast verwijst deze factor naar de mate waarin aan deze kosten tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld met een subsidie. Uit de interviews blijkt dat de adoptie van het Veiligheidshuis veel tijd, geld en energie vergt, omdat het een complexe innovatie is, die slechts gedeeltelijk aansluit op de bestaande werkwijzen van de betrokken organisaties (zie de factoren comptabiliteit en complexiteit). Er worden dan ook kosten gemaakt voor bijvoorbeeld het aanstellen van een coördinator en het huren van een gebouw. Overigens zijn deze kosten afhankelijk van de vorm en inhoud van het Veiligheidshuis. Een fysiek Veiligheidshuis brengt hogere kosten met zich mee dan een virtueel Veiligheidshuis.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de kosten van het Veiligheidshuis vaak door de organisaties gezamenlijk worden opgebracht, waarbij de gemeente en het arrondissementsparket het grootste deel voor hun rekening nemen. In Fryslân financieren de gemeente en het arrondissementsparket het Veiligheidshuis grotendeels. De overige ketenpartners betalen hun eigen personeelskosten en een bedrag per werkplek. In 's-Hertogenbosch financieren het arrondissementsparket, de politie en de gemeente het Veiligheidshuis. Ook de regiogemeenten betalen een financiële bijdrage voor hun deelname aan het Veiligheids-

huis. Daarnaast levert het Rijk een financiële bijdrage aan de Veiligheidshuizen. In de volgende paragraaf, bij de (f)actor intermediaire organisaties, wordt hier nader op ingegaan.

Uit het onderzoek blijkt dat de factor kosten een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties heeft gehad, omdat uiteindelijk de *lokale* betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend zijn geweest voor de bereidheid van de (sets van) organisaties om deze kosten op te brengen.

## Conclusie

In tabel 7.3 wordt aangegeven of en hoe de kenmerken van de interorganisationele innovatie van invloed zijn geweest op de interorganisationele en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties.

Factor	Veiligheidshuis
Comptabiliteit	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties die de mogelijke betekenissen van samenwerking of de consequenties van <i>niet</i> samenwerken al hebben ervaren, kunnen makkelijker betekenissen geven aan een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis, maar negatieve <i>en</i> positieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband hebben het geven van betekenissen aan het Veiligheidshuis ook belemmert</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties die het Veiligheidshuis niet kunnen verenigen met hun behoeften vinden het lastig om betekenissen aan de innovatie te geven, en hebben haar verworpen</li> <li>- Afstemmen van de bestaande werkwijzen op het Veiligheidshuis is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul>
Complexiteit	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale of regionale invulling geven aan samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale en regionale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren</li> <li>- Regiogemeenten hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de al bij het Veiligheidshuis aangesloten organisaties, en hebben de innovatie makkelijker geadopteerd</li> </ul>
Testbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties die voorafgaand aan de adoptie van de innovatie al samenwerkten, beschouwen het eerdere samenwerkingsverband als test van de samenwerking, en konden makkelijker lokale betekenissen geven aan het Veiligheidshuis</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiogemeenten hebben hun onzekerheid over de betekenissen van het Veiligheidshuis gereduceerd door met de innovatie te experimenteren en haar effecten zelf te ervaren</li> </ul>
Zichtbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zichtbaarheid van mogelijke en lokale betekenissen van het Veiligheidshuis, bijvoorbeeld in vaktijdschriften en op congressen, heeft lokale bete-</li> </ul>

	kenisgeving vergemakkelijkt, en de adoptie van de innovatie gestimuleerd - Zichtbaarheid van <i>lokale</i> effecten van het Veiligheidshuis heeft draagvlak gecreëerd en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd
Kneedbaarheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Openheid van het concept heeft Veiligheidshuis vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, maar heeft van elkaar leren en kopiëren ook bemoeilijkt - Openheid neemt af bij interne diffusie, maar regiogemeenten willen het succes van het lokale model graag kopiëren <i>Organisationeel niveau:</i> - Mogelijkheid om het Veiligheidshuis deels aan te passen aan de situatie en wensen van de regiogemeenten heeft draagvlak gecreëerd en adoptie gestimuleerd
Kosten	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de sets van organisaties om deze kosten op te brengen <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerken met organisaties die andere normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen

Tabel 7.3 De kenmerken van de interorganisationele innovatie

Uit tabel 7.3 kan een aantal conclusies worden getrokken. De tabel laat in de eerste plaats zien dat het Veiligheidshuis een ingrijpende en complexe innovatie is, die vaak slechts gedeeltelijk aansluit bij de bestaande normen, waarden en werkwijzen van de (sets van) organisaties, waardoor de kosten van de adoptie van het Veiligheidshuis hoog waren. Deze kosten hebben de adoptie van het Veiligheidshuis echter *niet doorslaggevend* beïnvloed, omdat zij opwogen tegen de lokale betekenissen van de innovatie.

Een tweede conclusie is dat de aanwezigheid van eerdere samenwerkingsverbanden een *doorslaggevende*, maar *geen eenduidige* invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. Het onderzoek laat zien dat bij een aantal (sets van) organisaties positieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband de mogelijke lokale betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar hebben gemaakt, en de behoefte om de innovatie te testen, hebben verminderd. Maar ook het ontbreken van samenwerking was voor sommige (sets van) organisaties een belangrijke reden voor de adoptie van het Veiligheidshuis, en negatieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband hebben de adoptie van de innovatie door enkele (sets van) organisaties belemmerd.

Verder blijkt uit de tabel dat de factor kneedbaarheid een *doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij de externe diffusie van het Veiligheidshuis. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Doordat het Veiligheidshuis een open concept is, konden de (sets van) organisaties de innovatie aanpassen aan hun eigen situatie en behoeften, en konden zij eigen, lokale betekenissen aan het Veiligheidshuis toekennen.

De diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis is daarnaast beïnvloed door de kenmerken van de diffusiestrategie die een aantal betrokken actoren heeft ontwikkeld. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 7.6.2 De kenmerken van de diffusiestrategie

De tweede categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de diffusiestrategie van een aantal actoren, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de diffusiestrategieën van de bedenkers van het Veiligheidshuis, van (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hebben geadopteerd, van intermediaire organisaties – zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus – en van de media. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze diffusiestrategieën het interorganisationale en organisationele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

#### **Bedenker en (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hebben geadopteerd**

De eerste actoren die de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis kunnen hebben gestimuleerd, zijn de bedenker van het Veiligheidshuis en (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hebben geadopteerd. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel en op organisationeel niveau naar de mate waarin deze (sets van) organisaties bereid en in staat zijn hun kennis over en ervaringen met het Veiligheidshuis met andere (sets van) organisaties te delen. Zij kunnen dit doen door hun kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, zoals in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een presentatie op een congres te geven of de mogelijkheid te bieden om op werkbezoek te komen.

Zoals aangegeven in paragraaf 7.3 is het eerste Veiligheidshuis ontstaan in Tilburg. Uit het onderzoek blijkt dat dit eerste Veiligheidshuis een belangrijke rol heeft gespeeld bij de diffusie van de innovatie. In Tilburg was men bereid en in staat de opgedane kennis en ervaringen met andere (sets van) organisaties te delen, en is een diffusiestrategie ontwikkeld. De coördinator van het Veiligheidshuis heeft bijvoorbeeld vele werkbezoeken georganiseerd, presentaties gegeven op congressen, een nieuwsbrief en een brochure uitgebracht, aan diverse netwerken deelgenomen, en informatie op websites gezet. Hij trad hiermee op als ambassadeur van het Veiligheidshuis.

De ontwikkeling van deze diffusiestrategie is op verschillende manieren gestimuleerd. Uit een interview met de coördinator blijkt dat de diffusiestrategie met name is ontwikkeld in reactie op de vele verzoeken om informatie van geïnteresseerde (sets van) organisaties. Deze interesse werd versterkt doordat het ministerie van Justitie en de commissie Veilig Samenleven in Tilburg het Tilburgse Veiligheidshuis promootten, bijvoorbeeld in beleidsstukken en presentaties. Hier wordt bij de volgende (f)actor nader op ingegaan. Daarnaast gaf de coördinator aan zelf ook te leren van het delen van kennis en ervaringen met andere (sets van) organisaties, en de vragen, ervaringen en ideeën van andere (sets van) organisaties te kunnen gebruiken bij de verdere ontwikkeling van het Veiligheidshuis in Tilburg.

Uit de interviews blijkt dat de diffusiestrategie van Tilburg de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties *positief* heeft beïnvloed. Bijna alle respondenten gaven aan in Tilburg op werkbezoek te zijn geweest, soms zelfs meerdere keren. Ze benadrukten dat zij hierdoor beter hadden kennisgemaakt met het Veiligheidshuis en enthousiast waren geraakt over de mogelijke betekenissen van de innovatie. De



coördinator had bijvoorbeeld laten zien dat in de periode 2000-2006 het aantal jongeren dat opnieuw een delict pleegde na begeleid te zijn door het Veiligheidshuis met 49 procent was gedaald. Anders gezegd, de ontwikkeling van de onderzochte Veiligheidshuizen is door de succesverhalen die de ronde deden over het Veiligheidshuis Tilburg geïnspireerd.

Kortom, uit het onderzoek blijkt dat de diffusiestrategie van Tilburg de kennismaking met het Veiligheidshuis en zijn mogelijke betekenissen heeft gestimuleerd, inspiratie heeft gegeven en enthousiasme heeft gegenereerd. De (f)actor heeft de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis echter *niet doorslaggevend* beïnvloed. De respondenten benadrukten dat ze wel hebben geleerd van de kennis en ervaringen van Tilburg, maar dat hun uiteindelijke adoptiebesluit is bepaald door de mate waarin de lokale partners erin slaagden deze lessen te vertalen naar hun eigen lokale situatie, en met elkaar lokale en gedeelde betekenissen aan het Veiligheidshuis te geven. Anders gezegd, adoptie is een *lokaal* proces.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis is gestimuleerd door (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd. Het in 2005 gestarte Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch heeft bijvoorbeeld als eerste *virtuele* Veiligheidshuis een boek en een brochure uitgebracht, presentaties gegeven op congressen, werkbezoeken en simulaties van casusoverleggen georganiseerd, en een website opgezet. Ook het Veiligheidshuis Fryslân heeft bijvoorbeeld werkbezoeken georganiseerd en een presentatie gegeven op een bijeenkomst van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het onderzoek maakt duidelijk dat deze (sets van) organisaties de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis *positief* maar *niet doorslaggevend* hebben beïnvloed. Hun diffusiestrategieën hebben de mogelijke betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie is uiteindelijk een *lokaal* proces.

Vervolgens blijkt uit het onderzoek dat (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd de *interne* diffusie van de innovatie *positief* en ook *doorslaggevend* hebben beïnvloed. De projectleider van het Veiligheidshuis Fryslân heeft bijvoorbeeld presentaties gegeven voor alle lokale driehoeken, een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de veiligheidscoördinatoren en Colleges van de regiogemeenten, en een nieuwsbrief uitgebracht. Hierdoor werden de *lokale* betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar, en groeide het draagvlak voor de innovatie bij de regiogemeenten, die wel enthousiast waren over het Veiligheidshuis, maar hun beperkte middelen pas wilden investeren in de adoptie van het Veiligheidshuis als de meerwaarde van de innovatie beter was aangetoond. Met andere woorden, de onderzochte (sets van) organisaties konden in dat geval leren van de kennis en ervaringen die in dezelfde regionale situatie en met dezelfde partners met de innovatie waren opgedaan, waardoor haar *lokale* betekenissen duidelijk werden.

Tot slot hebben (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis ook *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed door druk te genereren. De respondenten vertelden dat de regionaal opererende veiligheidspartners er bij de regiogemeenten op hebben aangedrongen zich aan te sluiten bij een Veiligheidshuis, omdat zij bijvoorbeeld niet in allerlei *lokale* casusoverleggen kunnen en willen participeren, en behoefte hebben aan uniforme afspraken en werkwijzen.

## Intermediaire organisaties

Een tweede groep van actoren die de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis kan hebben gestimuleerd, zijn intermediaire organisaties, zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel niveau naar de mate waarin deze organisaties bereid en in staat zijn de door henzelf en door anderen opgedane kennis over en ervaringen met het Veiligheidshuis te verzamelen, bewerken en verspreiden. Zij kunnen dit doen door deze kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in een brochure of op een website, en door communicatie- en leerprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door een congres te organiseren, begeleiding te bieden of een ambassadeur in te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal intermediaire organisaties de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis heeft gestimuleerd. Hieronder worden deze organisaties en hun diffusiestrategieën besproken.

### *Rijk*

Een eerste intermediaire organisatie die de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis heeft beïnvloed, is het Rijk. Uit het onderzoek blijkt dat het Rijk, in het bijzonder het ministerie van Justitie, de ontwikkeling van Veiligheidshuizen (en Justitie in de Buurtbureaus) aanvankelijk als een *lokale* verantwoordelijkheid beschouwde. De ontwikkeling van Veiligheidshuizen werd wel gestimuleerd door een structurele, en later tijdelijke, subsidie beschikbaar te stellen, en door de uitwisseling van kennis en ervaringen aan te moedigen. Het ministerie heeft bijvoorbeeld een website<sup>67</sup> en een netwerk opgezet, en een landelijke projectleider aangesteld.

In 2007 vindt er, zoals reeds aangegeven, echter een beleidswijziging plaats en geeft minister Hirsch Ballin aan een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te willen realiseren waarbij het uitgangspunt is dat eind 2009 minimaal in alle G-31 gemeenten en in elk arrondissement een (regionaal) Veiligheidshuis functioneert. Als gevolg hiervan wordt de diffusiestrategie van het Rijk geïntensiveerd. Er verschijnt een nota over de Veiligheidshuizen waarin een plan van aanpak voor de uitrol van de innovatie wordt geschetst, en er wordt structureel geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van Veiligheidshuizen. De minister gaat, samen met de staatssecretaris, op bezoek bij alle bestaande Veiligheidshuizen, waaronder het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch, en opent persoonlijk elk nieuw Veiligheidshuis, waaronder het Veiligheidshuis Fryslân. Hiermee willen de minister en de staatssecretaris benadrukken dat zij voorstanders zijn van de innovatie. De respondenten gaven aan dat de minister verder persoonlijk contact heeft opgenomen met de burgemeesters van de G-31 gemeenten die nog geen Veiligheidshuis hadden. Ook is er een Werkgroep Veiligheidshuizen<sup>68</sup> opgezet, die zich eind 2008 richt op het opzetten van een website met praktijkvoorbeelden en samenwerkingsprotocollen,<sup>69</sup> het organiseren van een netwerkdag en het opzetten van een landelijk kennisnetwerk. Het ministerie werkt hierbij nauw samen met het Openbaar Ministerie. Tot slot adviseert de landelijke projectleider arrondissementsparketten en gemeenten over het opzetten van Veiligheidshuizen. Hoewel vanuit het Rijk wordt gesteld dat de adoptie van het Veiligheidshuis uiteindelijk een *lokale* keuze is, wordt in het programmaplan Veiligheidshuizen bijvoorbeeld aangege-

---

<sup>67</sup> Het betreft de website [www.justitieindebuurt.nl](http://www.justitieindebuurt.nl).

<sup>68</sup> In deze werkgroep participeren het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het project Veiligheid begint bij voorkomen, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

<sup>69</sup> Het betreft de website [www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl).

ven dat “indien er vertraging ontstaat via de projectleider bestuurlijke druk zal worden geïnitieerd” (p. 2).

Het onderzoek laat zien dat de diffusiestrategie van het Rijk op verschillende manieren een *positieve*, en *soms ook doorslaggevende*, invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. Uit de interviews blijkt allereerst dat de (sets van) organisaties gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden voor kennisuitwisseling die het Rijk heeft geboden. Zij gaven aan hierdoor beter kennis te hebben gemaakt met de betekenissen van het Veiligheidshuis, en enthousiast en geïnspireerd te zijn geraakt, maar benadrukten dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces is.

Daarnaast heeft de toegenomen aandacht van het Rijk voor het Veiligheidshuis, en de ambitie om een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te realiseren, de *lokale* aandacht voor de innovatie gestimuleerd, en druk gegenereerd, met name bij (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd, zoals Rotterdam en Den Haag. Hierdoor kreeg het Veiligheidshuis namelijk meer institutionele betekenissen, en werd de adoptie van de innovatie *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de financiële stimuleringsmaatregelen van het Rijk de adoptie van het Veiligheidshuis *positief* hebben beïnvloed. In het kader van de ambitie om een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen op te zetten, worden vanuit het Rijk structurele middelen voor de Veiligheidshuizen beschikbaar gesteld. Hierdoor wordt de adoptie van het Veiligheidshuis vergemakkelijkt.

De beschikbaarheid van structurele rijksmiddelen heeft echter *geen doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. Zoals aangegeven in paragraaf 7.5.2 werd in 2004, met de invoering van het Justitie in de Buurt beleid nieuwe stijl, de structurele rijksfinanciering stopgezet, en kwamen de bestaande Justitie in de Buurt bureaus en Veiligheidshuizen alleen nog in aanmerking voor tijdelijke rijksfinanciering als er tevens sprake was van lokale cofinanciering. De respondenten gaven aan dat dit de adoptie van het Veiligheidshuis in 's-Hertogenbosch niet doorslaggevend heeft beïnvloed, en dat de organisaties bereid waren de doorontwikkeling van hun Front Office naar een Veiligheidshuis met elkaar te financieren, omdat zij overtuigd waren van de lokale betekenissen van de innovatie.

### ***Openbaar Ministerie***

Ook het Openbaar Ministerie beschouwde de ontwikkeling van Veiligheidshuizen aanvankelijk als een *lokale* verantwoordelijkheid. Parketten moesten de ontwikkeling van een Veiligheidshuis dan ook zelf financieren. Maar gestimuleerd door de behoefte om invulling te geven aan zijn maatschappelijke functie, en in navolging van het Kabinet Balkenende IV, geeft het College van procureurs-generaal in 2008 aan in elk arrondissement een Veiligheidshuis te willen realiseren. Het uitgangspunt daarbij is wel dat een arrondissement uiteindelijk niet kan worden verplicht een Veiligheidshuis op te zetten. Er wordt een landelijke werkgroep ingesteld en een visiedocument gemaakt. Eind 2008 is het Openbaar Ministerie, samen met het ministerie van Justitie, bezig met de ontwikkeling van subsidiecriteria, en het opzetten van een website en kennis- en expertisepool die arrondissementen praktisch kan ondersteunen bij het opzetten van nieuwe Veiligheidshuizen.

Uit de interviews blijkt dat de diffusiestrategie van het Openbaar Ministerie een belangrijke impuls heeft gegeven aan de adoptie van het Veiligheidshuis, vooral in Den Haag en Rotterdam. De respondenten gaven aan dat de arrondissementsparketten niet *verplicht* zijn

het Veiligheidshuis te adopteren, maar dat zijn in principe wel worden geacht de landelijke beleidslijn van het College te volgen. In Den Haag en Rotterdam heeft de ambitie van het College de interesse voor het Veiligheidshuis bij het arrondissementsparket gestimuleerd, en druk gegenereerd om de innovatie alsnog te adopteren. Kortom, de diffusiestrategie van het Openbaar Ministerie heeft de adoptie van innovatie door de (sets van) organisaties *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

### **Provincies**

Daarnaast hebben sommige provincies de ontwikkeling van Veiligheidshuizen gestimuleerd. In Noord-Brabant maakt het Veiligheidshuis bijvoorbeeld onderdeel uit van het provinciale sociale veiligheidsbeleid. Dit betekent dat het Veiligheidshuis in diverse publicaties is aangehaald als succesvol voorbeeld, dat de provincie heeft deelgenomen aan een overleg van de zeven Noord-Brabantse Veiligheidshuizen (zie paragraaf 7.6.4), en dat zij bijvoorbeeld een subsidie beschikbaar heeft gesteld voor de regionalisering van het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch (zie ook paragraaf 7.6.1). Deze subsidie heeft de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis volgens de respondenten mede mogelijk gemaakt.

Uit de interviews blijkt dat de provincie Fryslân wel *inhoudelijk* betrokken was bij adoptie van het Veiligheidshuis, bijvoorbeeld door te participeren in de projectgroep (zie ook paragraaf 7.6.4), maar dat zij, in ieder geval vooralsnog, niet financieel heeft bijgedragen aan de vormgeving van het Veiligheidshuis.

Samengevat blijkt uit het onderzoek dat de diffusiestrategieën van provincies een *positieve* maar *geen doorslaggevende* invloed hebben gehad op de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis. De respondenten gaven opnieuw aan dat zij door deze diffusiestrategieën kennis konden maken met de mogelijke betekenissen van het Veiligheidshuis en dat zij inspiratie konden opdoen, maar dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces is.

### **Commissie Veilig Samenleven in Tilburg**

Een laatste intermediair die de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis heeft gestimuleerd, is de commissie Veilig Samenleven in Tilburg. Deze commissie brengt in 2003, een jaar na de oprichting van het Tilburgse Veiligheidshuis, een rapport over de sociale onveiligheid in Tilburg uit. In dit rapport, dat zeer breed wordt verspreid, en in de vele presentaties die de voorzitter van de commissie, professor Fijnaut, over het rapport geeft, wordt het Veiligheidshuis gepresenteerd als het ei van Columbus.

Uit de interviews blijkt dat Fijnaut bij de ontwikkeling van diverse Veiligheidshuis betrokken is geweest, bijvoorbeeld bij het Veiligheidshuis Fryslân. Begin 2007 heeft hij daar een startseminar voor alle betrokken bestuurders en medewerkers gegeven, dat tot doel had draagvlak voor het Veiligheidshuis te creëren op bestuurlijk, ambtelijk en professioneel niveau (zie paragraaf 7.6.4). De respondenten gaven dat Fijnaut hen tijdens dit seminar de betekenissen van de innovatie had laten zien, waardoor het enthousiasme voor het Veiligheidshuis nog groter was geworden.

Concluderend geldt ook voor deze intermediair dat haar diffusiestrategie de adoptie van het Veiligheidshuis *positief* maar *niet doorslaggevend* heeft beïnvloed, omdat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces is.

### **Media**

De laatste actoren die de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis kunnen hebben gestimuleerd, zijn de media. Deze (f)actor verwijst op interorganisatieniveau naar de

mate waarin op de radio, de televisie en het internet, en in kranten en vaktijdschriften aandacht wordt besteed aan het Veiligheidshuis en zijn successen. Uit het onderzoek blijkt dat door verschillende media aandacht is besteed aan het Veiligheidshuis. Er zijn bijvoorbeeld artikelen verschenen in vaktijdschriften, er is aandacht besteed aan het Veiligheidshuis Tilburg in een nieuwsbrief van Jeugd Terecht,<sup>70</sup> er zijn websites over het Veiligheidshuis opgezet, en er zijn vele persberichten over het Veiligheidshuis verschenen.

Uit de interviews blijkt dat diverse gebeurtenissen extra media-aandacht hebben gegenereerd, zoals de nominatie van het Veiligheidshuis voor een innovatieprijs van Binnenlands Bestuur,<sup>71</sup> het uitkomen van het rapport van de eerder genoemde commissie Veilig Samenleven in Tilburg, de werkbezoeken van de minister en staatssecretaris aan alle Veiligheidshuizen, en het noemen van het Veiligheidshuis in de troonrede van 2008.

Het onderzoek laat zien dat de media een *positieve* invloed hebben gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. Alle respondenten wezen op de succesverhalen die de ronde deden over het Veiligheidshuis, en waardoor zij werden geïnspireerd nader kennis te maken met de innovatie, bijvoorbeeld door een Veiligheidshuis te bezoeken. Een aantal respondenten benadrukte dat de media niet alleen de functionele en de politieke betekenis, maar ook de institutionele betekenis van de innovatie zichtbaar maakten, bijvoorbeeld door over elk werkbezoek van de minister of staatssecretaris aan een Veiligheidshuis een persbericht uit te brengen, en te benadrukken dat deze bestuurders grote voorstanders van het Veiligheidshuis zijn.

Maar ook bij deze (f)actor kan worden geconcludeerd dat zij *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. De respondenten vertelden wederom dat zij door de media-aandacht kennis konden maken met het Veiligheidshuis en haar betekenissen, en inspiratie konden opdoen, maar dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces blijft.

Tot slot maakt het onderzoek duidelijk dat de media de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis hebben gestimuleerd. In Tilburg en 's-Hertogenbosch is bijvoorbeeld aandacht besteed aan het Veiligheidshuis in de nieuwsbrieven van de ketenpartners, en er zijn diverse artikelen in lokale en regionale kranten verschenen over de resultaten van deze Veiligheidshuizen. Hierdoor werden de *lokale* betekenissen van de innovatie zichtbaar, ook voor de regiogemeenten, en groeide het draagvlak voor de innovatie. Kortom, de media hebben de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

## Conclusie

In tabel 7.4 wordt aangegeven of en hoe de diffusiestrategieën van de onderscheiden actoren de interorganisationale en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

---

<sup>70</sup> Jeugd Terecht is een actieprogramma dat gericht is op het terugdringen van de jeugdcriminaliteit, en dat onderdeel uitmaakt van het project Veiligheid begint bij voorkomen (zie de (f)actor Rijk in deze paragraaf, en paragraaf 7.5.2).

<sup>71</sup> Binnenlands Bestuur is een tijdschrift voor ambtenaren en bestuurders met nieuws en informatie over het bestuur en beleid van de overheid.

(F)actor	Veiligheidshuis
Bedenker(s) van de innovatie	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusiestrategie van Tilburg heeft kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> </ul> <p><i>Organisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coördinator heeft namens de set van organisaties opgetreden als ambassadeur van het Veiligheidshuis</li> </ul>
(Sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Externe</i> diffusiestrategieën van bestaande Veiligheidshuizen hebben kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- <i>Interne</i> diffusiestrategieën van bestaande Veiligheidshuizen hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke projectleiders of coördinatoren hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van het Veiligheidshuis</li> <li>- Regionaal georganiseerde veiligheidspartners hebben aangedrongen op de aansluiting van regiogemeenten bij het Veiligheidshuis, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>
Intermediaire organisaties	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rijk: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, ambitie om landelijk dekkend netwerk te realiseren heeft lokale interesse voor de innovatie gestimuleerd en druk gegenereerd, beschikbaar stellen van structurele financiële middelen heeft adoptie mogelijk gemaakt</li> <li>- Openbaar Ministerie: ambitie van College van procureurs-generaal om in alle arrondissementen Veiligheidshuizen op te zetten, heeft interesse voor de innovatie gestimuleerd en druk gegenereerd, stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Provincies: bijdragen aan kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, en inspiratie en enthousiasme gegeven, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, beschikbaar stellen van financiële middelen heeft interne diffusie mede mogelijk gemaakt</li> <li>- Commissie Veilig Samenleven in Tilburg: aandacht voor het Veiligheidshuis heeft kennismaking met de innovatie gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> </ul>
Media	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media-aandacht heeft kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Lokale media hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>

Tabel 7.4 De kenmerken van de diffusiestrategie

Uit tabel 7.4 kan een aantal conclusies worden getrokken. De tabel laat in de eerste plaats zien dat het Veiligheidshuis Tilburg, (sets van) organisaties die de innovatie al hadden geadopteerd, intermediaire organisaties – zoals het Rijk, het Openbaar Ministerie en de commissie Veilig Samenleven in Tilburg – en de media de externe *en* interne diffusie van het Veiligheidshuis *positief* hebben beïnvloed. Zij hebben informatie beschikbaar gesteld en communicatie- en leerprocessen gefaciliteerd, waardoor de onderzochte (sets van) organisaties kennis konden maken met de mogelijke betekenissen van het Veiligheidshuis, en inspiratie konden opdoen. Maar de *externe* diffusiestrategieën van de genoemde actoren hebben de diffusie van het Veiligheidshuis *niet doorslaggevend* beïnvloed. De (sets van) organisaties hebben geleerd van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar zij moesten deze lessen vervolgens ook kunnen vertalen naar hun eigen, lokale situatie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan het Veiligheidshuis kunnen geven.

Een tweede conclusie is dat de *interne* diffusiestrategieën van de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd en van de lokale media de diffusie van de innovatie wel *doorslaggevend* hebben beïnvloed. In dat geval konden de (sets van) organisaties namelijk leren van de kennis en ervaringen die in *dezelfde* regio met het Veiligheidshuis waren opgedaan, en waren de *lokale* betekenissen van de innovatie zichtbaar.

Een laatste conclusie die kan worden getrokken, is dat het Rijk en het Openbaar Ministerie een *positieve* en *doorslaggevende* invloed hebben gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de ambitie te formuleren een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te willen realiseren, deze ambitie op allerlei manieren uit te dragen, en structurele middelen voor de Veiligheidshuizen beschikbaar te stellen. Verder hebben regionaal opererende veiligheidspartners de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed door bij de regiogemeenten aan te dringen op aansluiting bij het Veiligheidshuis.

De adoptie van het Veiligheidshuis is daarnaast beïnvloed door de kenmerken van de organisaties die overwegen de innovatie te adopteren, oftewel de kenmerken van de samenwerkingspartners. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 7.6.3 De kenmerken van de samenwerkingspartners

De derde categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de samenwerkingspartners, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de omvang, de structuur en de strategische visie van de organisaties, en de aanwezigheid van sleutelfiguren in de organisaties. In het onderstaande wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van de samenwerkingspartners de interorganisationale en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

#### Omvang

Een eerste kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de omvang van de organisaties. Deze factor verwijst op organisationeel niveau naar de mate waarin de organisaties beschikken over de voor de adoptie van het Veiligheidshuis benodigde hulpbronnen, zoals personeel, kennis en geld. Zoals aangegeven in paragraaf 7.6.1 is voor de adoptie van het Veiligheidshuis veel menskracht, ken-

nis en geld nodig, met name bij de gemeente en het arrondissementsparket, omdat zij de regie voeren en een belangrijke financiële bijdrage leveren. De respondenten gaven aan dat kosten van het Veiligheidshuis hoog zijn, maar dat in 's-Hertogenbosch, Fryslân, Rotterdam en Den Haag voldoende hulpbronnen beschikbaar waren voor de adoptie van de innovatie. Voor de kleinere regiogemeenten was het lastiger om de benodigde hulpbronnen vrij te maken. Zoals aangegeven in paragraaf 7.6.2, bij de (f)actor (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd, wilden de Friese regiogemeenten hun beperkte hulpbronnen dan ook pas investeren in de adoptie van het Veiligheidshuis als de meerwaarde van de innovatie nog beter was aangetoond.

Kortom, de factor omvang heeft een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. Het onderzoek laat zien dat grote(re) gemeenten en parketten de voor de adoptie van het Veiligheidshuis benodigde hulpbronnen makkelijker kunnen vrijmaken, maar dat uiteindelijk de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend zijn geweest voor de bereidheid van de organisaties hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor zijn adoptie.

### Structuur

Een tweede kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de structuur van de organisaties. Daarbij kan op organisationeel niveau een onderscheid worden gemaakt tussen de mate van centralisatie (de mate waarin de macht en controle binnen een organisatie in handen is van enkele individuen), de mate van formalisatie (de mate waarin de nadruk wordt gelegd op het volgen van regels en procedures) en de mate van complexiteit (de mate van specialisatie, functionele differentiatie en professionele kennis). Uit het onderzoek blijkt dat de factor structuur *geen eenduidige* invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. Het onderzoek laat allereerst zien dat de factor *complexiteit* een *negatieve* maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de innovatie. Het onderzoek maakt duidelijk dat zeker grotere gemeentelijke organisaties, maar ook justitiële organisaties, worden gekenmerkt door een hoge mate van specialisatie. Hierdoor spelen bij de adoptie van het Veiligheidshuis diverse gemeentelijke diensten, en daarmee ambtenaren en bestuurders, een rol, zoals de afdeling veiligheid, de afdeling maatschappelijke ontwikkeling, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst, en Bureau Leerplicht. Deze diensten hebben verschillende, soms zelfs conflicterende, belangen. In Den Haag waren er bijvoorbeeld aanvankelijk twee aparte afdelingen voor de persoonsgerichte en de gebiedsgerichte aanpak van overlast en criminaliteit. Uit de gesprekken blijkt dat het hierdoor veel tijd kostte om intern draagvlak te creëren voor het Veiligheidshuis, en om de vele betrokkenen, zeker in grote steden als Rotterdam en Den Haag, op één lijn te krijgen. De respondenten gaven echter aan dat de lokale betekenissen van de innovatie uiteindelijk bepalend zijn geweest voor de bereidheid van de organisaties om hem te adopteren.

Daarnaast heeft de factor *centralisatie* een *positieve* en *doorslaggevende* invloed op de adoptie van het Veiligheidshuis gehad. Het Openbaar Ministerie is een landelijke organisatie die verschillende decentrale arrondissementsparketten telt. Deze parketten worden aangestuurd door het College van procureurs-generaal, dat het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid bepaalt. Dit College heeft in 2008, in navolging van het Kabinet Balkenende IV, aangekondigd in elk arrondissement een Veiligheidshuis te willen opzetten. De respondenten gaven aan dat de parketten in principe geacht worden deze beleidslijn van het College te volgen. In Rotterdam en Den Haag heeft de ambitie van het College dan



ook druk gegenereerd om alsnog een Veiligheidshuis op te zetten, en het adoptiebesluit positief en doorslaggevend beïnvloed.

### **Strategische visie**

Een derde kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van een strategische visie. Op organisationeel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin een organisatie een duidelijke missie heeft, en een visie op de rol die de interorganisationele innovatie kan spelen bij het bereiken van de doelen van de organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat het hebben van een strategische visie – vooral bij de gemeente en het parket, omdat zij de regie voeren en een belangrijke financiële bijdrage leveren, maar ook bij de andere betrokken partijen – een *positieve* en *doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. In 's-Hertogenbosch wilde de gemeente met de adoptie van de innovatie bijvoorbeeld invulling geven aan haar regierol op het gebied van de lokale sociale veiligheid, en het arrondissementsparket aan zijn maatschappelijke functie en rol in het lokale veiligheidsbeleid. Doordat de organisaties een duidelijk beeld hadden van de doelen die zij wilden bereiken, en van de rol die het Veiligheidshuis daarin kon spelen, werd er structureel aandacht aan de innovatie besteed, bijvoorbeeld in de vorm van het ontwikkelen van een plan van aanpak, en werden er ook hulpbronnen beschikbaar gesteld. Kortom, de aanwezigheid van een gemeentelijke en justitiële strategische visie op de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis heeft structurele aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van het Veiligheidshuis gegenereerd, en zijn adoptie gestimuleerd.

Overigens kreeg de adoptie van het Veiligheidshuis in met name Fryslân, Rotterdam en Den Haag een belangrijke impuls door de komst van een nieuwe burgemeester en/of hoofdofficier van justitie. Op dat moment werden namelijk nieuwe ambities geformuleerd en werd een andere inzet van de beschikbare middelen mogelijk. Bovendien brachten met name de hoofdofficieren soms de ervaringen die zij in een ander arrondissement met het Veiligheidshuis hadden opgedaan mee. In paragraaf 7.6.4 wordt hier nader op ingegaan.

### **Sleutelfiguren**

Een laatste kenmerk van de samenwerkingspartners dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van sleutelfiguren. Deze (f)actor kan op organisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin in een organisatie bestuurders, ambtenaren en/of professionals aanwezig zijn die bereid en in staat zijn de adoptie van het Veiligheidshuis te promoten, bijvoorbeeld door de innovatie te koppelen aan een probleem waar de organisatie mee worstelt. Uit de interviews blijkt dat de aanwezigheid van sleutelfiguren een belangrijke rol heeft gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. In Fryslân hebben de burgemeester en de nieuwe hoofdofficier van justitie op bestuurlijk niveau de adoptie van het Veiligheidshuis gepromoot. De hoofdofficier heeft bijvoorbeeld verteld over haar ervaringen met het Veiligheidshuis Utrecht, en met de samenwerkingspartners een werkbezoek gebracht aan dit Veiligheidshuis, waardoor de mogelijke betekenissen van de innovatie zichtbaar werden, het draagvlak toenam, en er hulpbronnen beschikbaar werden gesteld voor de adoptie van het Veiligheidshuis. Een respondent gaf aan dat de hoofdofficier bijvoorbeeld duidelijk had gemaakt dat veiligheidsproblemen completer kunnen worden aangepakt als justitiële organisaties niet alleen onderling, maar ook met de lokale overheid en maatschappelijke (zorg)instellingen, intensief samenwerken. Daarnaast heeft op ambtelijk niveau de project-

leider de ontwikkeling van het Veiligheidshuis gestimuleerd, onder andere door het uitbrengen van een nieuwsbrief, en het organiseren van een bijeenkomst voor de gemeentelijke veiligheidscoördinatoren uit de regio, waarin werd gesproken over de mogelijke lokale betekenissen van het Veiligheidshuis. Hierdoor werden de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis beter zichtbaar, en werd de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd (zie ook paragraaf 7.6.2).

Ook in 's-Hertogenbosch, Den Haag en Rotterdam hebben de (soms nieuwe) burgemeester, hoofdofficier van justitie en projectleider of coördinator van het Veiligheidshuis de mogelijke lokale betekenissen van het Veiligheidshuis op bestuurlijk, ambtelijk en professioneel niveau zichtbaar gemaakt, intern draagvlak voor de innovatie gecreëerd, hulpbronnen voor zijn adoptie vrijgemaakt, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie *positief en doorslaggevend* beïnvloed.

## Conclusie

In tabel 7.5 wordt aangegeven of en hoe de kenmerken van de samenwerkingspartners van invloed zijn geweest op de interorganisationale en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties.

(F)actor	Veiligheidshuis
Omvang	<i>Organisationeel niveau:</i> - Grote(re) gemeenten en arrondissementsparketten kunnen de voor de adoptie van het Veiligheidshuis benodigde hulpbronnen makkelijker vrijmaken, maar uiteindelijk zijn de (lokale en regionale) betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om hun (beperkte) hulpbronnen in te zetten voor haar adoptie
Structuur	<i>Organisationeel niveau:</i> - In verkokerde gemeentelijke en justitiële organisaties kosten gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van (intern) draagvlak voor het Veiligheidshuis veel tijd, maar uiteindelijk zijn de (lokale en regionale) betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren - Door het landelijke College van procureurs-generaal aangestuurde arrondissementsparketten hebben de ontwikkeling van Veiligheidshuizen min of meer opgelegd gekregen
Strategische visie	<i>Organisationeel niveau:</i> - Een duidelijke gemeentelijke en justitiële strategische visie op de (lokale en regionale) betekenissen van het Veiligheidshuis heeft (structurele) aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van het Veiligheidshuis gegeneerd, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd
Sleutelfiguren	<i>Organisationeel niveau:</i> - Bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren hebben de (lokale en regionale) betekenissen van het Veiligheidshuis voor hun organisaties zichtbaar gemaakt, (intern) draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en de voor haar adoptie benodigde hulpbronnen vrijgemaakt, en de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis gestimuleerd

Tabel 7.5 De kenmerken van de samenwerkingspartners

Uit tabel 7.5 kan een aantal conclusies worden getrokken. Een eerste conclusie uit de tabel is dat de aanwezigheid van een gemeentelijke en justitiële strategische visie en van be-

stuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren een *doorslaggevende* invloed hebben gehad op de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis. Het onderzoek laat zien dat er aandacht en hulpbronnen werden vrijgemaakt voor de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis wanneer duidelijk was dat de innovatie een rol kon vervullen in het realiseren van een organisationele visie of missie. De casestudy maakt ook duidelijk dat sleutelfiguren een belangrijke functie hebben vervuld bij het, op verschillende niveaus binnen hun organisaties, zichtbaar maken van die rol, oftewel van de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis.

Daarnaast blijkt uit de tabel dat de omvang en mate van complexiteit van de organisaties een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis. Door de – per definitie – beperkte beschikbaarheid van hulpbronnen, en door de verkokering in gemeentelijke en justitiële organisaties, hebben het creëren van intern draagvlak en gezamenlijke betekenisgeving veel tijd gekost, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren.

Tot slot heeft de mate van centralisatie een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties, doordat de door het College van procureurs-generaal aangestuurde arrondissementsparketten geacht werden de beleidslijn van het College te volgen en in elk arrondissement een Veiligheidshuis te realiseren.

De diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis is niet alleen beïnvloed door de kenmerken van de samenwerkingspartners, maar ook door de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en door de relaties die de samenwerkingspartners hebben met andere (sets van) organisaties. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## **7.6.4 De kenmerken van het relatiernetwerk**

De laatste categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van het relatiernetwerk, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Hierbij gaat het om de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en om de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de intensiteit van relaties, de kwaliteit van relaties, de mate van homogeniteit, de geografische nabijheid, de wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van opinieleiders. Hieronder wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van het relatiernetwerk de inter-organisationele en organisationele adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

### **Intensiteit van relaties**

Een eerste kenmerk van het relatiernetwerk dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de intensiteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau allereerst naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact met elkaar hebben, en hadden, bijvoorbeeld in hun dagelijkse werk. Bij de factor comptabiliteit is reeds toegelicht dat de partners *voorafgaand* aan de adoptie van het Veiligheidshuis al contact met elkaar hadden, en dat deze contacten de adoptie van het Veiligheidshuis *doorslaggevend*, maar *niet eenduidig* hebben beïnvloed. Uit de interviews blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties makkelijker betekenissen aan het Veiligheidshuis konden geven als zij al intensief contact hadden *of* als zij de consequenties van het *niet* hebben van contact al had-

den ervaren. Het onderzoek laat echter ook zien dat negatieve *en* positieve ervaringen met eerdere contacten het geven van betekenissen aan het Veiligheidshuis hebben belemmerd. Kortom, zowel het *bestaan* als het *ontbreken* van eerdere contacten heeft een positieve *en* een negatieve doorslaggevende invloed op de adoptie van het Veiligheidshuis gehad (zie ook paragraaf 7.6.1).

Daarnaast laat het onderzoek zien dat intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners, gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus, de adoptie van de innovatie *positief* en *doorslaggevend* hebben beïnvloed. In Fryslân heeft men bijvoorbeeld veel tijd en energie gestoken in het, steeds opnieuw, gezamenlijk vorm en inhoud geven aan het Veiligheidshuis, mede omdat niet alle betrokkenen direct overtuigd waren van de betekenissen van de innovatie. Zo heeft men een startseminar georganiseerd voor alle betrokken bestuurders en medewerkers, en een stuurgroep en projectgroep ingesteld waarin alle partners waren vertegenwoordigd. Men heeft er daarbij bewust voor gekozen ook direct de dertig regiogemeenten te betrekken, onder andere door een vertegenwoordiger van de Vereniging van Friese Gemeenten in de projectgroep op te nemen. Uit de interviews blijkt dat deze intensieve contacten een grote rol hebben gespeeld bij de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis, omdat zij ertoe hebben geleid dat de samenwerkingspartners steeds weer gezamenlijke betekenissen aan de innovatie toekenden. Hierdoor nam het draagvlak voor het Veiligheidshuis bij alle betrokkenen, zowel op bestuurlijk, ambtelijk als professioneel niveau, toe.

Kortom, intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners *tijdens* het adoptieproces, en op verschillende niveaus, hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, draagvlak voor het Veiligheidshuis gecreëerd, en zijn adoptie en interne diffusie *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

De factor intensiteit van relaties verwijst op interorganisationeel niveau in de tweede plaats naar de mate waarin de samenwerkingspartners contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken. Op organisationeel niveau verwijst de factor naar de mate waarin de individuele organisaties contact hebben met andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld tijdens regionale overleggen. Uit de interviews blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties intensief contact hebben gehad over het Veiligheidshuis en zijn betekenissen met andere (sets van) organisaties. Alle respondenten gaven aan dat zij bij diverse bestaande Veiligheidshuizen op werkbezoek zijn geweest. Ze benadrukten dat (sets van) organisaties elkaar makkelijk weten te vinden en regelmatig onderling kennis en ervaringen uitwisselen. Daarnaast hebben de (sets van) organisaties elkaar ontmoet in diverse netwerken, zoals het voormalige overleg van Justitie in de Buurt bureaus en het overleg van de zeven Noord-Brabantse Veiligheidshuizen. Zoals vermeld in paragraaf 7.6.2 zijn het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie eind 2008 daarnaast bezig met het opzetten van een landelijk netwerk, waarin (sets van) organisaties hun kennis en ervaringen kunnen delen.

Het onderzoek laat zien dat deze contacten met andere (sets van) organisaties een *positieve* invloed hebben gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. De respondenten vertelden dat zij door deze contacten beter kennis konden maken met het Veiligheidshuis en zijn betekenissen, waardoor het enthousiasme voor de innovatie groeide. Een van de respondenten uit Fryslân gaf bijvoorbeeld aan dat in het overleg van de zevenentwintig grootste Nederlandse gemeenten, het zogenaamde G-27 overleg, uitgebreid is gesproken over het Veiligheidshuis, en dat zij mede door de verhalen die ze daar hoorde enthousiast

is geraakt over het Veiligheidshuis. Overigens werden ook werkbezoeken aan diverse Veiligheidshuizen vanuit dit overleg georganiseerd.

De respondenten benadrukten echter dat de contacten met andere (sets van) organisaties *geen doorslaggevende* invloed hebben gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. Ze vertelden dat ze wel van andere (sets van) organisaties hebben geleerd, maar dat uiteindelijk het verloop van het eigen, *lokale* adoptieproces – en de mate waarin men erin slaagt de opgedane lessen naar de eigen lokale situatie te vertalen, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan het Veiligheidshuis te geven – het adoptiebesluit bepaald.

Kortom, de contacten met andere (sets van) organisaties hebben een *positieve* maar *geen doorslaggevende* invloed gehad op de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis. Zij hebben bijgedragen aan de kennismaking met het Veiligheidshuis, en inspiratie en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie is uiteindelijk een *lokaal* proces.

Overigens laat deze casestudy zien dat de contacten tussen *individuele* organisaties intensiever zijn als er sprake is van een landelijke organisatie die een aantal decentrale organisaties aanstuurt, en waarbij de medewerkers van deze decentrale organisaties regelmatig van organisatie wisselen. Uit de interviews blijkt dat de (hoofd-)officiëren van justitie, maar ook andere medewerkers van het Openbaar Ministerie, veel contact met elkaar hebben, bijvoorbeeld doordat zij elkaar ontmoeten tijdens landelijke overleggen. Zij wisselen ook regelmatig van arrondissementsparket en nemen daarbij de kennis en ervaringen die zij hebben opgedaan, bijvoorbeeld met het Veiligheidshuis, mee. Zo is de nieuwe plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van Rotterdam nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen in Utrecht en Amersfoort. Hierdoor hebben de parketten redelijk snel en makkelijk kennisgemaakt met de ervaringen die in verschillende lokale situaties met het Veiligheidshuis zijn opgedaan, wat de *externe* diffusie van de innovatie heeft gestimuleerd.

### **Kwaliteit van relaties**

Een tweede kenmerk van het relatiernetwerk dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de kwaliteit van de relaties. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau allereerst naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat *gelijkwaardigheid* *geen eenduidige* invloed heeft gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis. In 's-Hertogenbosch en Fryslân heeft gelijkwaardigheid een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van de innovatie. In deze gemeenten zijn de partners vanaf het begin samen opgetrokken. Er was geen sprake van een machtsstrijd, en de gemeente en het Openbaar Ministerie voerden gezamenlijk de regie. Hierdoor konden zij makkelijker gezamenlijk betekenissen geven aan het Veiligheidshuis.

In Den Haag en Rotterdam heeft gelijkwaardigheid echter een *negatieve* maar *geen doorslaggevende* invloed op de adoptie van het Veiligheidshuis gehad. De respondenten gaven aan dat in Den Haag en Rotterdam de gemeenten zich wilden profileren op het gebied van veiligheid, ook op het terrein van repressie, en dat zij hiervoor financiële en personele capaciteit beschikbaar stelden, en bijvoorbeeld ook eigen samenwerkingsverbanden opzetten. Als gevolg hiervan kwamen zij in het vaarwater van de arrondissementsparketten terecht, want ook zij wilden zich profileren. Anders gezegd, gelijkwaardigheid en het ontbreken van doorzettingsmacht leidde ertoe dat er *concurrentie* en een strijd om de regierol ontstond. Hoewel het adoptieproces in beide gemeenten hierdoor langzamer verliep, zijn

uiteindelijk de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om samen te werken.

Gelijkwaardigheid heeft ook een *negatieve* maar *geen doorslaggevende* invloed gehad op de interne diffusie van het Veiligheidshuis. Een aantal regiogemeenten gaf namelijk aan bang te zijn dat zij zouden worden overruled door de centrumgemeente, en dat zij een deel van hun autonomie kwijt zouden raken. Uiteindelijk zijn echter de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor hun bereidheid zich aan te sluiten bij het Veiligheidshuis.

Tot slot verwijst de factor kwaliteit van relaties op interorganisationeel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en oud zeer tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties, en op organisationeel niveau naar de mate van gelijkwaardigheid, vertrouwen, oud zeer en concurrentie tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. Uit de interviews blijkt dat de kwaliteit van de relaties tussen de onderzochte (sets van) organisaties een andere (sets van) organisaties bij de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis *geen doorslaggevende* rol heeft gespeeld. De respondenten gaven aan dat zij contact hebben gezocht met (sets van) organisaties waarvan zij dachten te kunnen leren, en dat die contacten niet zijn belemmerd door oud zeer, een gebrek aan vertrouwen of ongelijkwaardige relaties.

Er was volgens enkele respondenten wel sprake van enige *concurrentie* tussen dicht bij elkaar gelegen (sets van) organisaties. Een respondent vertelde bijvoorbeeld dat er regelmatig over het Veiligheidshuis werd gesproken in het overleg van de vijf grootste Brabantse gemeenten, het zogenaamde B5-overleg, en dat de adoptie van de innovatie door een aantal van deze gemeenten de adoptie door de andere gemeenten heeft gestimuleerd, omdat zij niet achter wilden blijven. Dit geldt ook voor de interne diffusie van het Veiligheidshuis. Regiogemeenten willen namelijk niet achterblijven bij hun buurgemeenten.

### **Homogeniteit**

Een volgend kenmerk van het relatienetwerk dat van invloed kan zijn op de adoptie van het Veiligheidshuis, is de mate van homogeniteit. Deze factor verwijst op interorganisationeel niveau allereerst naar de mate waarin de samenwerkingspartners dezelfde taal spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.1, bij de factor comptabiliteit, hebben de samenwerkingspartners deels verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen. Gemeentelijke, justitiële en politieke organisaties hebben bijvoorbeeld verschillende werkgebieden, spreken elk hun eigen taal, en worden verschillend gefinancierd. Ook de verschillen tussen een centrumgemeente en haar regiogemeenten zijn groot, onder andere ten aanzien van de aard en omvang van hun veiligheidsproblematiek. De respondenten gaven aan dat gezamenlijke betekenisgeving hierdoor lastig is en veel tijd, energie, en soms ook geld kost, zeker wanneer de kwaliteit van de relaties niet zo goed is (zie ook de vorige factor). Uit het onderzoek blijkt echter dat deze beperkte homogeniteit de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis *niet doorslaggevend* beïnvloed, omdat de partners zich realiseerden dat zij een gedeelde problematiek hadden, namelijk het vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of de regio, die met de adoptie van het Veiligheidshuis kon worden aangepakt.

De factor homogeniteit verwijst op interorganisationeel niveau in de tweede plaats naar de mate waarin de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties dezelfde taal

spreken en dezelfde normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Op organisationeel niveau verwijst de factor tot slot naar de mate waarin de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties dezelfde taal spreken, en dezelfde normen en waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Uit de interviews blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties vooral contact hebben gezocht met vergelijkbare organisaties waarvan zij dachten te kunnen leren. Maar zoals eerder aangegeven zijn de verschillen tussen Veiligheidshuizen groot, bijvoorbeeld qua doelgroepen, partners en vorm. Het Veiligheidshuis is namelijk een open concept, dat kan worden aangepast aan de lokale situatie en wensen van een (sets van) organisatie(s). De respondenten gaven aan dat het hierdoor voor (sets van) organisaties lastig is om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren.

Kortom, de factor homogeniteit heeft een *positieve* maar *geen doorslaggevende* rol gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis. Het onderzoek maakt duidelijk dat de onderzochte (sets van) organisaties vooral contact hebben gezocht met en hebben geleerd van (sets van) organisaties die dezelfde taal spraken en vergelijkbare kenmerken hadden, maar zoals reeds is toegelicht, is adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces.

### **Geografische nabijheid**

Een vierde kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de geografische nabijheid. Deze factor kan op interorganisationeel niveau in de eerste plaats omschreven worden als de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners. Het Veiligheidshuis is een lokale of regionale voorziening, waardoor de fysieke afstand tussen de samenwerkingspartners beperkt is. De respondenten gaven aan dat met name de centrumgemeente, de justitiële en de politieke organisaties, en in mindere mate ook de regiogemeenten, hierdoor met dezelfde problematiek kampen. Doordat de organisaties hetzelfde referentiekader hadden, konden zij makkelijker gezamenlijke betekenissen aan het Veiligheidshuis geven (zie ook de factor homogeniteit). Kortom, de factor geografische nabijheid heeft een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis.

Overigens benadrukten de respondenten dat een beperkte fysieke afstand ook belangrijk is voor intensieve inhoudelijke samenwerking. In 's-Hertogenbosch heeft men aanvankelijk voor een *virtueel* Veiligheidshuis gekozen, maar inmiddels hebben de partners de ambitie geuit alsnog een *fysiek* Veiligheidshuis op te zetten, zodat de lijnen korter en de gezamenlijke verantwoordelijkheid sterker worden.

Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties. Op organisationeel niveau verwijst deze factor naar de mate waarin er een fysieke afstand is tussen de individuele organisaties en andere (sets van) organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat de factor geografische nabijheid *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de uitwisseling van kennis en betekenissen tussen de onderzochte (sets van) organisaties en andere (sets van) organisaties. Hoewel netwerken vaak regionaal georganiseerd zijn, zoals het eerder genoemde netwerk voor Veiligheidshuizen in Noord-Brabant, en (sets van) organisaties die geografisch dicht bij elkaar liggen sneller contact met elkaar hebben, hebben de ondervraagde (sets van) organisaties vooral contact gezocht met (vergelijkbare) organisaties, waarvan zij dachten te kunnen leren. Hierbij speelde fysieke afstand geen rol.

### Wederzijdse afhankelijkheid

Een vijfde kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de mate van wederzijdse afhankelijkheid. Op interorganisationeel niveau verwijst deze factor allereerst naar de mate waarin de samenwerkingspartners van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor het bereiken van hun doel(en). Wederzijdse afhankelijkheid van de partners is een belangrijk kenmerk van een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis. De adoptie van het Veiligheidshuis is het resultaat van het besef dat organisaties elkaar voor de *succesvolle* aanpak van hun problemen, zoals sociale onveiligheid, nodig hebben en intensief samen moeten werken. Met name de respondenten uit 's-Hertogenbosch en Fryslân gaven aan dat dit besef van een gedeelde problematiek en wederzijdse afhankelijkheid werd versterkt doordat de partners elkaar steeds weer in verschillende gremia tegenkwamen. Kortom, deze factor heeft de adoptie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

Daarnaast is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de partners die al participeren in een Veiligheidshuis en de regiogemeenten. De regionaal opererende veiligheidspartners gaven aan niet in allerlei lokale overleggen te willen en kunnen participeren, en uniforme werkwijzen en afspraken te willen hanteren, en daarom aan te dringen op de aansluiting van de regiogemeenten bij het Veiligheidshuis. Tegelijkertijd gaven de regiogemeenten aan dat zij zich willen aansluiten bij een Veiligheidshuis, zodat zij ook kunnen samenwerken met hun regionale veiligheidspartners. Bovendien beschikken de regiogemeenten niet over de personele en financiële capaciteit om een eigen Veiligheidshuis op te richten, en zijn zij hiervoor afhankelijk van hun centrumgemeente. Kortom, deze factor heeft de interne diffusie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* beïnvloed.

Daarnaast verwijst deze factor op interorganisationeel niveau naar de mate waarin de samenwerkingspartners afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel. Deze factor verwijst tot slot op organisationeel niveau naar de mate waarin de individuele organisaties afhankelijk zijn van andere (sets van) organisaties, bijvoorbeeld voor hulpbronnen, zoals geld, kennis en personeel. Uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake was van wederzijdse afhankelijkheid tussen de onderzochte (sets van) organisaties en andere (sets van) organisaties, omdat het Veiligheidshuis een lokale of regionale voorziening is. Deze factor heeft dan ook *geen* rol gespeeld bij de *externe* diffusie van de innovatie.

### Opinieleiders

Een laatste kenmerk van het relatienetwerk dat de adoptie van het Veiligheidshuis kan beïnvloeden, is de aanwezigheid van opinieleiders. Deze (f)actor verwijst op interorganisationeel niveau allereerst naar de mate waarin zich onder de samenwerkingspartners een gezaghebbende organisatie bevindt die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de andere organisaties en hen bijvoorbeeld kan overhalen het Veiligheidshuis te adopteren, of te verwerpen. Daarnaast kan deze (f)actor op interorganisationeel niveau worden omschreven als de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de samenwerkingspartners, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. Tot slot verwijst deze (f)actor op organisationeel niveau naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) aanwezig is die een grote invloed heeft op de overtuigingen en handelingen van de individuele organisaties, bijvoorbeeld vanwege haar gezaghebbendheid. Uit de interviews blijkt dat er zowel op



interorganisationeel als op organisationeel niveau geen opinieleiders aanwezig waren. Kortom, deze (f)actor heeft *geen* rol gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties.

## Conclusie

In tabel 7.6 is aangegeven of en hoe de kenmerken van het relatienetwerk het interorganisationele en organisationele adoptieproces van de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed.

(F)actor	Veiligheidshuis
Intensiteit van relaties	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensieve contacten tussen de bij het Veiligheidshuis betrokken bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, en draagvlak voor de innovatie gecreëerd</li> <li>- Direct betrekken van regiogemeenten bij het proces van betekenisgeving heeft draagvlak voor het Veiligheidshuis gecreëerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> <li>- Contacten met andere (sets van) organisaties hebben kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Contacten met andere (sets van) organisaties binnen de regio hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacten tussen individuele organisaties zijn intensiever als er een landelijke organisatie is</li> </ul>
Kwaliteit van relaties	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelijkwaardige relaties tussen de samenwerkingspartners hebben gezamenlijke betekenisgeving en de succesvolle adoptie en implementatie van de Brede School gestimuleerd, maar gelijkwaardigheid heeft ook geleid tot concurrentie en een machtsstrijd tussen de samenwerkingspartners</li> <li>- Angst bij regiogemeenten om overruled te worden en autonomie kwijt te raken heeft interne diffusie vertraagd, maar de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis waren uiteindelijk bepalend voor hun adoptiebesluit</li> <li>- Concurrentie tussen (sets van) organisaties en tussen regiogemeenten heeft externe en interne diffusie van het Veiligheidshuis gestimuleerd</li> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren</li> </ul>
Homogeniteit	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, is lastig, maar uiteindelijk is de gedeelde problematiek bepalend geweest voor de bereidheid om samen te werken</li> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organi-</li> </ul>

	saties waar zij van kunnen leren
Geografische nabijheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid van samenwerkingspartners is belangrijk voor intensieve inhoudelijke samenwerking - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling <i>Organisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling
Wederzijdse afhankelijkheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Besef dat organisaties elkaar voor de succesvolle aanpak van maatschappelijke problemen nodig hebben, heeft de adoptie van het Veiligheidshuis gestimuleerd - Afhankelijkheid van regiogemeenten van regionaal opererende veiligheidspartners en centrumgemeente heeft interne diffusie gestimuleerd - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties
Opinieeliders	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig

Tabel 7.6 De kenmerken van het relatienetwerk

Uit tabel 7.6 kan een aantal conclusies worden getrokken. Eerst kan een aantal conclusies worden geformuleerd over de invloed van de relaties *tussen* de samenwerkingspartners op de adoptie van het Veiligheidshuis. Allereerst laat de tabel zien dat de factor wederzijdse afhankelijkheid een *positieve* en *doorslaggevende* rol heeft gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis. Het is voor de adoptie van een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis namelijk noodzakelijk dat de betrokken organisaties erkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties zich beseften dat zij een gedeelde problematiek hadden die zij konden aanpakken met de adoptie van het Veiligheidshuis. Doordat de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis duidelijk waren, hebben hun onderlinge verschillen, maar ook concurrentiegevoelens en bijvoorbeeld de angst om autonomie kwijt te raken de adoptie en interne diffusie van de innovatie uiteindelijk *niet doorslaggevend* beïnvloed.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis *positief* en *doorslaggevend* is beïnvloed door intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners, gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus. Hierdoor konden de organisaties namelijk gezamenlijk betekenissen aan het Veiligheidshuis geven, en groeide het draagvlak voor de innovatie. Voor deze gezamenlijke betekenisgeving was het belangrijk dat er sprake was van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen.

Daarnaast kan een aantal conclusies worden getrokken over de invloed van de relaties tussen de samenwerkingspartners en *andere* (sets van) organisaties. Allereerst maakt de tabel duidelijk dat de samenwerkingspartners regelmatig contact hebben gehad met andere, bij voorkeur vergelijkbare, (sets van) organisaties over het Veiligheidshuis. Bij de arrondissementsparketten werden deze contacten gestimuleerd doordat zij onderdeel uitmaken van een landelijke organisatie, en doordat medewerkers regelmatig van arrondissement wisselden. Deze contacten met andere (sets van) organisaties hebben de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis *positief* maar *niet doorslaggevend* beïnvloed. Zij hebben bijge-

dragen aan de kennismaking met de innovatie, en zij hebben inspiratie gegeven, maar adoptie blijft uiteindelijk een lokaal proces.

Maar intensieve contacten tussen (sets van) organisaties *binnen* een regio hebben de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis wel *doorslaggevend* beïnvloed. In dat geval konden de (sets van) organisaties leren van *lokale* kennis en ervaringen en konden zij makkelijker *lokale* betekenissen aan het Veiligheidshuis geven.

Tot slot is de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis *niet doorslaggevend* beïnvloed door de kwaliteit van de relaties of wederzijdse afhankelijkheid tussen de samenwerkingspartners en andere (sets van) organisaties, omdat het Veiligheidshuis een lokale of regionale voorziening is. Concurrentiegevoelens hebben zowel de *externe* als de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis gestimuleerd.

## 7.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de tweede casestudy gepresenteerd, het Veiligheidshuis, en is het tweede deel van de vierde deelvraag beantwoord: hoe beïnvloeden de onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid? Daarbij is aangegeven hoe de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis is verlopen, welke actoren en factoren hierop van invloed zijn geweest, en hoe deze (f)actoren de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis hebben beïnvloed.

Een Veiligheidshuis is in paragraaf 7.2 omschreven als een samenwerkingsverband in een gemeente of regio tussen een of meerdere gemeenten en een aantal instellingen op het gebied van veiligheid, zorg en welzijn, dat tot doel heeft de sociale veiligheid te vergroten. Het eerste Veiligheidshuis is in 2002 geopend in Tilburg. Kort na de ontwikkeling van dit eerste Veiligheidshuis worden ook in andere gemeenten en regio's Veiligheidshuizen opgezet. Een aantal jaren later heeft het Veiligheidshuis zich breed verspreid in Nederland, zo laat paragraaf 7.3 zien. Eind 2008 zijn er bijna dertig Veiligheidshuizen gerealiseerd, en zijn er nog diverse Veiligheidshuizen in ontwikkeling. Overigens kunnen op basis van dit onderzoek soms beperkte conclusies worden getrokken over de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis, oftewel de verspreiding van het Veiligheidshuis *binnen* regio's, doordat de interne diffusie van de innovatie ten tijde van het onderzoek nog in volle gang was.

Om de diffusie van het Veiligheidshuis te verklaren, zijn in hoofdstuk 5 vier sets van organisaties geselecteerd waarvan de interorganisationale adoptie of verwerping van het Veiligheidshuis is gereconstrueerd: 's-Hertogenbosch, Fryslân, Rotterdam en Den Haag. Per set van organisaties zijn vervolgens twee organisaties gekozen waarvan de organisationele adoptie of verwerping is onderzocht: de gemeente en het arrondissementsparket. In paragraaf 7.4 is een beschrijving gegeven van het interorganisationale en organisationele adoptieproces, in het bijzonder het initiatieproces, van deze (sets van) organisaties.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 kan een adoptieproces worden beschouwd als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisaties op interorganisationeel en op organisationeel niveau functionele, politieke en institutionele betekenissen toekent aan een interorganisationale innovatie. In paragraaf 7.5 is daarom toegelicht welke betekenissen de geselecteerde (sets van) organisaties hebben toegekend aan het Veiligheidshuis. Hieruit is een aantal conclusies getrokken. Een eerste conclusie is dat de onderzochte (sets van) organisaties een aantal functionele en politieke betekenissen aan het Veilig-

heidshuis hebben toegekend, met name op het gebied van veiligheid, een thema dat al jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat.

Een tweede conclusie is dat er een relatie is tussen het tijdstip waarop de (sets van) organisaties het Veiligheidshuis hebben geadopteerd en het *aantal institutionele* betekenissen dat zij aan de innovatie hebben toegekend. Anders gezegd, het aantal institutionele betekenissen van het Veiligheidshuis, oftewel de druk om de innovatie te adopteren, is in de loop van de tijd toegenomen, waardoor steeds meer (sets van) organisaties interesse kregen voor de innovatie, en de externe en interne diffusie van het Veiligheidshuis werd gestimuleerd.

Er is ook een relatie tussen het tijdstip van adoptie en de *rol* die de drie betekenissen hebben gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis door de (sets van) organisaties, hetgeen betekent dat de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de innovatie vroeg hebben geadopteerd vooral is bepaald door haar functionele en politieke betekenis, terwijl de adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de innovatie later hebben geadopteerd met name is gebaseerd op haar institutionele en politieke betekenis.

Een conclusie uit het onderzoek is ook dat het toekennen van een functionele betekenis aan het Veiligheidshuis soms een rationalisering achteraf is van een initieel politieke of institutionele overweging.

Tot slot laat het onderzoek zien dat zowel de betekenissen die op interorganisationeel en op organisationeel niveau aan het Veiligheidshuis zijn toegekend als de functionele, politieke en institutionele betekenissen die de (sets van) organisaties aan het Veiligheidshuis hebben toegekend met elkaar verweven zijn, en elkaar beïnvloeden en versterken, waardoor zij soms moeilijk te scheiden waren.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 wordt de diffusie en adoptie van een innovatie door een veelheid aan actoren en factoren beïnvloed. In paragraaf 7.6 is daarom besproken of en hoe vier categorieën van (f)actoren – de kenmerken van het Veiligheidshuis, van de diffusiestrategie, van de samenwerkingspartners en van het relatienetwerk – van invloed zijn geweest op de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis. Hieruit kan een aantal conclusies worden getrokken. Een eerste conclusie is dat het Veiligheidshuis een ingrijpende en complexe innovatie is, die vaak slechts gedeeltelijk aansloot bij de bestaande normen, waarden en werkwijzen van de (sets van) organisaties, en daardoor hoge kosten met zich meebrengt. Deze kosten hebben de adoptie van het Veiligheidshuis echter niet doorslaggevend beïnvloed, omdat zij opwogen tegen de lokale betekenissen van de innovatie.

Een tweede conclusie is dat bestaande samenwerkingsverbanden een belangrijke, doorslaggevende rol hebben gespeeld bij het zichtbaar maken van de lokale betekenissen van een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat ook het ontbreken van samenwerking een belangrijke reden voor de adoptie van het Veiligheidshuis is geweest.

Een derde conclusie is dat de bedenker van het Veiligheidshuis, (sets van) organisaties die de innovatie al hadden geadopteerd, intermediaire organisaties, de media, en (sets van) organisaties uit het netwerk van de onderzochte (sets van) organisaties de mogelijke betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar hebben gemaakt. Zij hebben de *externe* diffusie van de innovatie daarmee positief maar niet doorslaggevend beïnvloed. De onderzochte (sets van) organisaties hebben geleerd van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar zij moesten deze lessen wel kunnen vertalen naar hun eigen, lokale situ-

atie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan het Veiligheidshuis kunnen geven.

De genoemde actoren, in het bijzonder de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd en de lokale media, hebben de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis echter wel doorslaggevend beïnvloed. In dat geval konden de (sets van) organisaties namelijk leren van de kennis en ervaringen die in dezelfde regio met het Veiligheidshuis waren opgedaan, en waren de *lokale* betekenissen van de innovatie zichtbaar.

Uit de casestudy blijkt verder dat bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de adoptie van het Veiligheidshuis door de mogelijke en lokale betekenissen van het Veiligheidshuis, en de wijze waarop de innovatie kon bijdragen aan het realiseren van de organisationele missie of visie, binnen hun eigen organisaties, en op verschillende niveaus, zichtbaar te maken. Zij hebben hiermee draagvlak voor de innovatie gecreëerd en hulpbronnen vrijgemaakt.

Een volgende conclusie die kan worden getrokken is dat het Rijk en het Openbaar Ministerie een positieve en doorslaggevende invloed hebben gehad op de adoptie van het Veiligheidshuis door de ambitie te formuleren een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te willen realiseren, deze ambitie op allerlei manieren uit te dragen, en structurele middelen voor de Veiligheidshuizen beschikbaar te stellen. Dit werd versterkt doordat het Openbaar Ministerie een centrale leiding heeft, namelijk het College van procureurs-generaal, en dat de parketten geacht worden de beleidslijn van het College te volgen. Verder hebben regionaal opererende veiligheidspartners de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis positief en doorslaggevend beïnvloed door bij de regiegemeenten aan te dringen op aansluiting bij het Veiligheidshuis.

Ook heeft het open karakter van het Veiligheidshuis een doorslaggevende rol gespeeld bij de *externe* diffusie van de innovatie. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Doordat het Veiligheidshuis een open concept is, konden de (sets van) organisaties de innovatie aanpassen aan hun eigen situatie en behoeften, en konden zij eigen, lokale betekenissen aan het Veiligheidshuis toekennen. Een keerzijde hiervan is dat het daardoor vaak lastig is om van elkaar te leren, laat staan te kopiëren.

Tot slot hebben de relaties tussen de samenwerkingspartners een belangrijke rol gespeeld bij de diffusie en adoptie van het Veiligheidshuis. Wederzijdse afhankelijkheid heeft een positieve en doorslaggevende invloed gehad, omdat het voor de adoptie van een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis noodzakelijk is dat organisaties erkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn. Doordat de organisaties zich beseften dat zij een gedeelde problematiek hadden die zij konden aanpakken met het Veiligheidshuis, hebben hun onderlinge verschillen, concurrentiegevoelens en de angst om overruled te worden of autonomie kwijt te raken, de adoptie en interne diffusie van de innovatie uiteindelijk niet doorslaggevend beïnvloed. Voor deze gezamenlijke betekenisgeving was het van belang dat de samenwerkingspartners, gedurende het gehele adoptieproces, en op verschillende niveaus, intensief contact met elkaar hadden, en er sprake was van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen.

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen uit de twee casestudy's vergeleken en wordt een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de cases gepresenteerd en verklaard.



## 8 Casevergelijking

### 8.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties in de publieke sector – de Brede School en het Veiligheidshuis – beschreven en verklaard aan de hand van het in hoofdstuk 2, 3 en 4 ontwikkelde conceptuele model. Daarbij is aangegeven hoe de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis is verlopen, welke betekenissen aan de innovaties zijn toegekend en hoe verschillende actoren en factoren de diffusie en adoptie van de twee interorganisationale innovaties hebben beïnvloed. Daarmee is de vierde deelvraag in belangrijke mate beantwoord: Hoe beïnvloeden de in hoofdstuk 4 onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid? In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de twee casestudy's vergeleken en wordt een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de cases gepresenteerd en verklaard. Hiermee wordt meer inzicht verkregen in de invloed van de actoren en factoren op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beide beleidssectoren. Op basis hiervan kan het ontwikkelde conceptuele model nader worden gespecificeerd. Ten slotte worden conclusies getrokken over hoe de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in publieke sector, in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, kan worden beschreven en verklaard.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 8.2 worden de functionele, politieke en institutionele betekenissen, en de relaties tussen deze betekenissen, vergeleken die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en aan het Veiligheidshuis hebben toegekend. In paragraaf 8.3 worden de actoren en factoren vergeleken die de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis hebben beïnvloed. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van actoren en factoren: de kenmerken van de interorganisationale innovatie (paragraaf 8.3.1), de kenmerken van de diffusiestrategie (paragraaf 8.3.2), de kenmerken van de samenwerkingspartners (paragraaf 8.3.3) en de kenmerken van het relatienetwerk (paragraaf 8.3.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en een aantal conclusies (paragraaf 8.4).

### 8.2 Drie typen betekenissen

In deze paragraaf worden de betekenissen vergeleken die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend. Een adoptieproces is in hoofdstuk 3 getypeerd als een communicatie- en leerproces, waarin een (set van) organisatie(s) op interorganisationeel en op organisationeel niveau verschillende betekenissen toekent aan een interorganisationale innovatie. Daarbij is een (analytisch) onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen (Korteland & Bekkers, 2008). De *functionele* betekenis verwijst naar de *functie* die aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie de effectiviteit en/of efficiëntie van een (set van) organisatie(s) kan vergroten. De *politieke* betekenis verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat aan een interorganisationale innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie een passend antwoord kan bieden op een maatschappelijk vraagstuk waarmee een (set van) organisatie(s) wordt geconfronteerd. De *institutionele* betekenis verwijst naar

de *druk* die aan een interorganisatiele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) zich met een innovatie kan conformeren aan een geldende norm.

In tabel 8.1 wordt aangegeven welke betekenissen de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisatieel en op organisatieel niveau aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend. Bij de functionele betekenis is bijvoorbeeld aangegeven wat zowel voor de sets van organisaties als geheel als voor de individuele organisaties de belangrijkste functies van de Brede School en het Veiligheidshuis waren, en daarmee de belangrijkste *functionele* redenen om de innovaties te adopteren. Overigens zijn de betekenissen die de (sets van) organisaties op de twee niveaus aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend in de praktijk met elkaar verweven. Een functionele betekenis van de Brede School is bijvoorbeeld het fysiek clusteren van voorzieningen. Dit is een functie van de Brede School op interorganisatieel niveau, omdat scholen en instellingen door fysieke samenwerking hun inhoudelijke samenwerking willen versterken. Maar het is ook een functie van de Brede School op organisatieel niveau, omdat het fysiek clusteren van voorzieningen betekent dat scholen een nieuw of aangepast schoolgebouw krijgen, en de gemeente – die verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen – kosten kan besparen.

Betekenis	Brede School	Veiligheidshuis
Functionele betekenis	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroten van de ontwikkelingskansen van de kinderen in de wijk of gemeente, verbeteren en uitbreiden van het bestaande activiteiten aanbod, fysiek clusteren en behouden van voorzieningen, bieden van dagarrangementen</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: verlagen van de kosten voor onder andere onderwijs-huisvesting, verbeteren van de leefbaarheid in de wijk of gemeente</li> <li>- Scholen: verminderen van de werkdruk, bieden van een nieuw of aangepast schoolgebouw, verbeteren van hun concurrentiepositie</li> </ul>	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroten van de sociale veiligheid in de gemeente of regio, verbeteren en uitbreiden van de bestaande samenwerking</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: verbeteren van de nazorg voor daders en slachtoffers, en de preventie van criminaliteit en overlast</li> <li>- Arrondissementsparketten: verbeteren van de vervolging van daders van criminaliteit en overlast</li> </ul>
Politieke betekenis	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspelen op politieke en maatschappelijke discussies over het signaleren, bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden, en het combineren van arbeid en zorg door ouders</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: invulling geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid</li> </ul>	<p><i>Interorganisatieel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspelen op politieke en maatschappelijke discussie over het terugdringen van criminaliteit en overlast, en gevoelens van onveiligheid</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de lokale sociale veiligheid</li> <li>- Arrondissementsparketten: invul-</li> </ul>



	- Scholen: invulling geven aan hun maatschappelijke functie	ling geven aan hun maatschappelijke functie
Institutionele betekenis	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kopiëren van succesvolle voorbeelden, sterke opkomst van Brede Scholen, Brede School als basisvoorziening</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: uitgebreide aandacht van het Rijk voor de Brede School</li> <li>- Scholen: invoering van de opvangplicht, koppelen van middelen en van activiteiten van instellingen aan de Brede School, angst voor verslechtering van hun concurrentiepositie</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiligheidshuis als uitgangspunt van Justitie in de Buurt nieuwe stijl, kopiëren van succesvolle voorbeelden, sterke opkomst van Veiligheidshuizen</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten: ambitie van Kabinet om een landelijk dekkend netwerk te realiseren, wetsvoorstel voor een gemeentelijke regierol bij de integrale aanpak van criminaliteit en overlast, decentralisatie van de nazorg voor ex-gedetineerden, regionaal opererende partners oefenen druk uit op regiogemeenten</li> <li>- Arrondissementsparketten: ambitie van College van procureurs-generaal om in alle arrondissementen Veiligheidshuizen op te zetten</li> </ul>

Tabel 8.1 Drie typen betekenissen

Uit tabel 8.1 kunnen diverse conclusies worden getrokken over de betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend, en over de relaties tussen deze betekenissen. Eerst worden de overeenkomsten en verschillen tussen de betekenissen die door de (sets van) organisaties aan de twee innovaties zijn gegeven, besproken. Daarna worden de relaties tussen de betekenissen vergeleken.

### De functionele betekenis

Uit een vergelijking van de *functionele* betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend, kan allereerst worden geconcludeerd dat de belangrijkste functie van de twee interorganisationele innovaties is dat een bepaald probleem – zoals onderwijsachterstanden, criminaliteit of overlast – beter en sneller kan worden aangepakt wanneer de betrokken organisaties inhoudelijk en fysiek intensief samenwerken (zie ook Rogers, 2003).

Vervolgens laat de tabel zien dat aan de Brede School *meer* functies zijn toegekend dan aan het Veiligheidshuis. Dit komt in de eerste plaats door de functie die de fysieke samenwerking tussen de organisaties bij de twee innovaties vervult. Zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis leidt gezamenlijke huisvesting volgens de (sets van) organisaties tot betere inhoudelijke samenwerking, omdat de lijnen korter zijn. Maar bij de Brede School leidt de fysieke samenwerking er ook toe dat de gemeente kosten kan besparen, omdat een aantal – deels door de gemeente gefinancierde en voorheen individueel gehuisveste – organisaties voortaan een gebouw gaat delen. Bovendien kan de gemeente door de gezamenlijke huisvesting van de organisaties haar voorzieningen behouden, en krijgen scholen een nieuw of aangepast schoolgebouw. Bij het Veiligheidshuis leidt de fysieke samenwerking daarentegen juist tot hogere kosten voor de betrokken organisaties,

omdat bij deze innovatie geen sprake is van nieuwe, vervangende huisvesting, maar van aanvullende huisvesting. De partners houden namelijk elk hun eigen gebouw en financieren daarnaast een aantal werkplekken voor hun medewerkers in het Veiligheidshuis. Met andere woorden, bij het Veiligheidshuis heeft fysieke samenwerking alleen een functie *via* inhoudelijke samenwerking, maar bij de Brede School heeft fysieke samenwerking *op zich* ook een functie.

### **De politieke betekenis**

De tabel toont in de tweede plaats dat de Brede School een functie kan hebben bij het beter en sneller aanpakken van *verschillende* problemen, zoals onderwijsachterstanden en het verdwijnen van voorzieningen uit een wijk of gemeente. Dit komt ook terug bij de *politieke* betekenissen die de (sets van) organisaties aan de innovatie hebben toegekend. De Brede School kan een bijdrage leveren aan de oplossing van diverse politieke en maatschappelijke vraagstukken, zoals het combineren van arbeid en zorg door ouders en het vergroten van de leefbaarheid in een wijk. Met andere woorden, de Brede School is een open en veelzijdig concept, waarmee een veelheid aan doelstellingen, op verschillende beleidsterreinen en van verschillende stakeholders, kan worden nagestreefd. Hierdoor staat het 'policy window' voor de Brede School al jaren open en is er veel draagvlak voor de innovatie (zie ook Kingdon, 1995). Het Veiligheidshuis kan daarentegen vooral worden gebruikt voor de aanpak van problemen op het gebied van veiligheid, zoals overlastgevende jeugd en huiselijk geweld, en is daarmee een minder veelzijdig concept dan de Brede School. Het thema veiligheid staat echter al een aantal jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda, waardoor ook het 'policy window' voor deze innovatie steeds open staat.

Een vergelijking van de politieke betekenissen die aan de Brede School en het Veiligheidshuis zijn toegekend, maakt ook duidelijk dat de onderzochte (sets van) organisaties met de adoptie van de innovaties invulling hebben gegeven aan hun, al dan niet wettelijke, taken en verantwoordelijkheden. Zo hebben diverse gemeenten met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling gegeven aan hun regierol ten aanzien van de lokale sociale veiligheid. Anders gezegd, met de adoptie van de Brede School of het Veiligheidshuis willen de (sets van) organisaties laten zien dat zij bereid en in staat zijn problemen tijdig en passend op te pakken (zie ook Kingdon, 1995). Dit wordt overigens vaak gestimuleerd door de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. De invoering van de zorgplicht heeft scholen bijvoorbeeld een extra impuls gegeven om invulling te geven aan hun maatschappelijke functie. Hieronder wordt nader ingegaan op deze relatie tussen de politieke en de institutionele betekenis van de innovaties.

### **De institutionele betekenis**

Uit de tabel blijkt dat er ook overeenkomsten en verschillen zijn tussen de *institutionele* betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend. Bij beide innovaties is sprake van het willen kopiëren van een succesvolle en veel voorkomende innovatie, die ook steeds meer wordt gezien als een basisvoorziening, oftewel van nabootsend en normatief isomorfisme. Anders gezegd, de (sets van) organisaties hebben de innovaties gekopieerd vanwege hun functies *en* vanwege hun legitimiteit (zie ook DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Haunschild & Miner, 1997).

Bij het Veiligheidshuis is echter sprake van meer formele en informele druk, oftewel van gedwongen isomorfisme, dan bij de Brede School (zie ook DiMaggio & Powell, 1983,

1991). De ontwikkeling van een Veiligheidshuis kan niet worden afgedwongen, maar zowel het Kabinet als het College van procureurs-generaal hebben aangegeven dat zij een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen willen realiseren. Zij dragen dit ook actief uit, bijvoorbeeld door Veiligheidshuizen structureel te financieren. Bovendien is, en wordt, er wet- en regelgeving ingevoerd die de adoptie van het Veiligheidshuis stimuleert. De adoptie van de Brede School daarentegen wordt wel steeds meer *gestimuleerd* door het Rijk – bijvoorbeeld door kennisuitwisseling mogelijk te maken en een opvangplicht voor scholen in te voeren – maar het uitgangspunt van het Rijk is dat de ontwikkeling van Brede Scholen een *lokale* keuze is, die hij bijvoorbeeld niet structureel financiert.

Tot slot laat de tabel zien dat de (sets van) organisaties ook druk hebben ervaren van andere (sets van) organisaties. De interne diffusie van de Brede School is gestimuleerd door de concurrentie tussen scholen, en bij het Veiligheidshuis hebben regionaal opererende partners druk uitgeoefend op de regiogemeenten om zich aan te sluiten bij het Veiligheidshuis.

### **De betekenissen en het tijdstip van adoptie**

Uit het onderzoek blijkt vervolgens dat er een relatie is tussen het *tijdstip* waarop de (sets van) organisaties de Brede School of het Veiligheidshuis hebben geadopteerd en de betekenissen die zij aan de innovaties hebben toegekend. Allereerst hebben (sets van) organisaties die de Brede School en het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd *meer* betekenissen toegekend aan de innovaties dan (sets van) organisaties die de Brede School en het Veiligheidshuis vroeg hebben geadopteerd. Zoals hierboven is aangegeven, is vooral bij de Brede School het aantal mogelijke functionele en politieke betekenissen van de innovatie in de loop van de tijd toegenomen. Aanvankelijk waren Brede Scholen vooral gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden, maar later werden zij ook opgezet om bijvoorbeeld dagarrangementen aan te bieden of de leefbaarheid in de wijk te vergroten. Beide cases laten daarnaast zien dat ook het aantal mogelijke institutionele betekenissen is gegroeid. Zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis is de druk om de innovatie te adopteren door de jaren heen gestegen. Doordat het aantal mogelijke functionele, politieke en institutionele betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis toenam, kregen steeds meer (sets van) organisaties interesse in de interorganisatiele innovaties, en werd hun externe en interne diffusie gestimuleerd.

Daarnaast maakt het onderzoek duidelijk dat de rol die de drie betekenissen hebben gespeeld bij het uiteindelijke adoptiebesluit van de onderzochte (sets van) organisaties mede is bepaald door het tijdstip waarop het adoptiebesluit is genomen (zie ook DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Meyer & Rowan, 1977; Tolbert & Zucker, 1983). De adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis vroeg hebben geadopteerd, is vooral bepaald door de *functionele* betekenis van de innovatie. Deze (sets van) organisaties hebben hun adoptiebeslissing met name gebaseerd op een rationele afweging van de functionele kosten en baten van de innovatie, oftewel op de 'logica van de consequentie' (zie ook March, 1994; March & Olsen, 1989). De eerste Veiligheidshuizen zijn bijvoorbeeld opgezet, omdat de betreffende (sets van) organisaties dachten dat zij door intensief samen te werken veiligheidsproblemen sneller en beter konden signaleren, bestrijden en voorkomen. De adoptiebeslissing van de (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd, is daarentegen vooral bepaald door de *institutionele* betekenis van de innovatie. Deze (sets van) organisaties hebben hun adoptiebeslissing met name gebaseerd op de geldende normen, oftewel op de 'logica van

de gepastheid' (zie ook March, 1994; March & Olsen, 1989). Zo zijn de latere Veiligheidshuizen vooral gerealiseerd, omdat de betreffende (sets van) organisaties druk ervoeren, bijvoorbeeld vanuit het Kabinet en het College van procureurs-generaal, om een Veiligheidshuis op te zetten.

De *politieke* betekenis van de innovaties heeft de adoptiebeslissing van *alle* onderzochte (sets van) organisaties beïnvloed, ongeacht hun tijdstip van adoptie. Uit het onderzoek blijkt dat de politieke betekenis van een innovatie *bepalend* is voor de functionele en de institutionele betekenis van de innovatie, anders gezegd, dat de functionele en de institutionele betekenis van een innovatie veelal volgen uit haar politieke betekenis. Er worden namelijk functies en druk aan een innovatie toegekend, *omdat* zij een bijdrage kan leveren aan de succesvolle oplossing van een erkend maatschappelijk vraagstuk. Anders gezegd, een innovatie heeft functies, en er is sprake van druk om de innovatie te adopteren, in het licht van een bepaald maatschappelijk vraagstuk. Een functie van het Veiligheidshuis is bijvoorbeeld het vergroten van de sociale veiligheid, met name in gebieden die kampen met overlast en criminaliteit, en er wordt druk uitgeoefend om de innovatie te adopteren, omdat zij een passende oplossing blijkt te bieden voor diverse veiligheidsproblemen. Overigens wordt de politieke betekenis ook weer beïnvloed door de functionele en de institutionele betekenis van een innovatie. In het onderstaande, wanneer de relaties tussen de betekenissen worden besproken, wordt hier nader op ingegaan.

Uit de casestudy's blijkt ook dat de onderzochte (sets van) organisaties zich bij de adoptie van de interorganisatiele innovaties veelal hebben laten leiden door de 'logica van de gepastheid', maar dat zij hun adoptiebeslissing vaak verklaren en rechtvaardigen in termen van de 'logica van de consequentie' (March, 1994; March & Olsen, 1989). Dit betekent dat het toekennen van een functionele betekenis soms een rationalisering achteraf is van een initieel politieke of institutionele overweging. Bij de Brede School gaf een aantal (sets van) organisaties bijvoorbeeld aan dat zij de innovatie hadden geadopteerd, omdat zij dagarrangementen wilden aanbieden. Deze ambitie is met de invoering van de opvangplicht voor scholen per 1 januari 2007 echter ook wettelijk opgelegd.

Verder blijkt uit de casestudy's dat betekenisgeving een doorlopend proces is. Een (set van) organisaties geeft gedurende het gehele adoptieproces steeds weer betekenissen aan een interorganisatiele innovatie. Dit betekent dat de betekenis die aan een interorganisatiele innovatie wordt toegekend gedurende het adoptieproces kan wijzigen. Zo kan de functionele betekenis van een interorganisatiele innovatie voor een (set van) organisatie(s) de aanleiding zijn om te overwegen een innovatie te adopteren, terwijl het moment waarop het uiteindelijke adoptiebesluit wordt genomen vooral wordt bepaald door de politieke betekenis van de interorganisatiele innovatie.

### **De relaties tussen de betekenissen**

De functionele, politieke en institutionele betekenissen die de (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend, hebben elkaar ten slotte beïnvloed en versterkt. Allereerst kan worden geconcludeerd dat de functionele, politieke en institutionele betekenissen die in het voorgaande zijn beschreven in de praktijk met elkaar *verweven* zijn, waardoor zij soms moeilijk waren te onderscheiden. Een politieke betekenis van de Brede School is bijvoorbeeld het leveren van een bijdrage aan de combinatie van arbeid en zorg door ouders. Anders gezegd, (sets van) organisaties kunnen met de adoptie van de Brede School een passend antwoord bieden op een maatschappelijk erkend probleem, namelijk het combineren van arbeid en zorg. Vervolgens kennen zij echter doel-

stellingen, of functies, toe aan de Brede School. Een functionele betekenis van de Brede School is dan ook het bieden van dagarrangementen, een doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd waar kinderen en ouders naar eigen behoefte gebruik van kunnen maken. Bovendien zijn (sets van) organisaties, zoals zojuist aangegeven, geneigd de – vaak door politieke en institutionele overwegingen ingegeven – adoptie van een innovatie te verantwoorden in termen van haar functionele betekenis.

Daarnaast blijkt uit de casestudy's dat de drie betekenissen elkaar op verschillende manieren hebben *beïnvloed* en *versterkt*. De twee cases laten in de eerste plaats zien dat de functionele en de politieke betekenissen van de innovaties elkaar hebben beïnvloed. Met name de case Brede School maakt duidelijk dat het koppelen van een innovatie aan nieuwe politieke en maatschappelijke thema's kan leiden tot het benoemen van nieuwe functies van de innovatie. Het koppelen van de Brede School aan thema's als het combineren van arbeid en zorg door ouders en het vergroten van de leefbaarheid in een wijk heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat respectievelijk het bieden van dagarrangementen en het behouden van de voorzieningen in een wijk of gemeente als functies van de Brede School werden gezien.

Beide cases laten ook zien dat de politieke betekenis mede wordt bepaald door de functies die de innovatie kan vervullen. Een belangrijke reden waarom het 'policy window' voor het Veiligheidshuis al enkele jaren open staat, is dat de innovatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beter en sneller signaleren, bestrijden en voorkomen van criminaliteit en overlast.

Vervolgens blijkt uit de casestudy's dat de functionele en de institutionele betekenissen van de innovaties elkaar hebben beïnvloed. Zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis hebben de functionele voordelen van de innovatie de legitimiteit en de druk om de innovatie te adopteren vergroot. Door het succes van de innovaties werd het voor de (sets van) organisaties steeds moeilijker om ervoor te (blijven) kiezen geen Brede School of Veiligheidshuis op te zetten.

Maar beide cases laten ook zien dat druk kan leiden tot het toekennen van nieuwe functies. De nazorg voor ex-gedetineerden is bijvoorbeeld mede een functie geworden van het Veiligheidshuis, omdat gemeenten hiervoor in 2005 de wettelijke verantwoordelijkheid hebben gekregen, en de invoering van de opvangplicht voor scholen heeft er mede toe geleid dat het bieden van dagarrangementen een functie van de Brede School is geworden.

Het onderzoek toont verder dat de politieke en de institutionele betekenissen van de innovaties elkaar hebben beïnvloed. Met name de case Veiligheidshuis laat zien dat druk om een innovatie te adopteren het draagvlak voor de innovatie verder vergroot. Bij de (sets van) organisaties die het Veiligheidshuis pas later hebben geadopteerd was aanvankelijk weinig draagvlak voor de innovatie. Dit draagvlak groeide echter nadat zowel het Kabinet als het College van procureurs-generaal had aangegeven een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te willen realiseren, en daar bijvoorbeeld ook structureel middelen beschikbaar voor te stellen.

Daarnaast blijkt uit beide cases dat de invoering van nieuwe wet- en regelgeving de politieke betekenis van de twee innovatie heeft versterkt. Zo heeft de invoering van de opvangplicht voor scholen gestimuleerd dat scholen met de adoptie van de Brede School invulling geven aan hun maatschappelijke functie, en heeft een wetsvoorstel waarin de gemeentelijke regierol bij de integrale aanpak van criminaliteit en overlast wordt vastge-

legd, gemeenten gestimuleerd met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling te geven aan deze taak.

De politieke betekenissen van de innovaties zijn echter ook van invloed geweest op hun institutionele betekenissen. Uit beide casestudy's volgt namelijk dat de legitimiteit van een innovatie mede wordt bepaald door de mate waarin de innovatie een oplossing kan bieden voor bepaalde politieke en maatschappelijke problemen. Zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis is de legitimiteit van de innovatie groot, omdat met de innovatie een passend antwoord kan worden gegeven op een urgent maatschappelijk vraagstuk, of zelfs *meerdere* vraagstukken.

Kortom, de adoptie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector vereist dat er *draagvlak* is voor de innovatie, oftewel dat een (set van) organisaties bereid is de innovatie te adopteren en hiervoor hulpbronnen beschikbaar te stellen. De mate van draagvlak wordt bepaald door de functionele, politieke en institutionele betekenissen van de innovatie. Anders gezegd, in de publieke sector spelen zowel functionele als politieke en institutionele overwegingen een rol bij de adoptie van een interorganisationele innovatie (zie ook Pollitt, 2002; Ringeling, 2004).

In deze paragraaf zijn de (relaties tussen de) betekenissen vergeleken die de geselecteerde (sets van) organisaties hebben toegekend aan de Brede School en het Veiligheidshuis. Deze betekenissen zijn toegekend in een proces dat is beïnvloed door een veelheid aan actoren en factoren. In de volgende paragraaf wordt de invloed van deze actoren en factoren op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis vergeleken.

### **8.3 Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden**

In deze paragraaf worden de actoren en factoren vergeleken die de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis hebben beïnvloed. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën van (f)actoren: de kenmerken van de interorganisationele innovatie (paragraaf 8.3.1), de kenmerken van de diffusiestrategie (paragraaf 8.3.2), de kenmerken van de samenwerkingspartners (paragraaf 8.3.3) en de kenmerken van het relatienetwerk (paragraaf 8.3.4).

#### **8.3.1 De kenmerken van de interorganisationele innovatie**

De eerste categorie van factoren betreft de kenmerken van de interorganisationele innovatie, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de comptabiliteit, de complexiteit, de testbaarheid, de zichtbaarheid, de kneedbaarheid en de kosten van de innovatie (zie ook Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003). In tabel 8.2 wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van de Brede School en het Veiligheidshuis hun adoptie door de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisationeel en op organisationeel niveau, en daarmee de diffusie van de innovaties, hebben beïnvloed.

Factor	Brede School	Veiligheidshuis
Comptabiliteit	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets) van organisaties die de mogelijke betekenissen van samenwerking <i>of</i> de consequenties van <i>niet</i> samenwerken al hebben ervaren, kunnen makkelijker betekenissen geven aan een interorganisationele innovatie als de Brede School</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties die de Brede School niet kunnen verenigen met hun normen, waarden of behoeften vinden het lastig om betekenissen aan de innovatie te geven, en hebben haar verworpen</li> <li>- Afstemmen van de bestaande werkwijzen op de Brede School is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties die de mogelijke betekenissen van samenwerking <i>of</i> de consequenties van <i>niet</i> samenwerken al hebben ervaren, kunnen makkelijker betekenissen geven aan een interorganisationele innovatie als het Veiligheidshuis, maar negatieve <i>en</i> positieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband hebben het geven van betekenissen aan het Veiligheidshuis ook belemmerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties die het Veiligheidshuis niet kunnen verenigen met hun behoeften vinden het lastig om betekenissen aan de innovatie te geven, en hebben haar verworpen</li> <li>- Afstemmen van de bestaande werkwijzen op het Veiligheidshuis is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen</li> </ul>
Complexiteit	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale invulling geven aan samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren</li> <li>- Latere Brede Scholen hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in hun gemeente, en hebben de innovatie makkelijker geadopteerd</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale of regionale invulling geven aan samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben is lastig, en kost tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale en regionale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren</li> <li>- Regiogemeenten hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de al bij het Veiligheidshuis aangesloten organisaties, en hebben de innovatie makkelijker geadopteerd</li> </ul>
Testbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties hebben hun onzekerheid over de lokale betekenissen van de Brede School gere-</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Sets van) organisaties die voorafgaand aan de adoptie van de innovatie al samenwerkten, beschou-</li> </ul>

	<p>duceerd door met de innovatie te experimenteren en haar lokale effecten zelf te ervaren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Latere Brede Scholen hebben geleerd van de <i>lokale</i> kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in hun gemeente, en waren al samen gaan werken, en hebben geen behoefte om zelf met de innovatie te experimenteren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties beschouwen een test van het samenwerkingsverband als geheel ook als een test van hun eigen deelname</li> </ul>	<p>wen het eerdere samenwerkingsverband als test van de samenwerking, en konden makkelijker lokale betekenissen geven aan het Veiligheidshuis</p> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regiogemeenten hebben hun onzekerheid over de betekenissen van het Veiligheidshuis gereduceerd door met de innovatie te experimenteren en haar effecten zelf te ervaren</li> </ul>
Zichtbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zichtbaarheid van mogelijke en lokale betekenissen van de Brede School, bijvoorbeeld in vaktijdschriften en op congressen, heeft lokale betekenisgeving vergemakkelijkt, en de adoptie van de innovatie gestimuleerd</li> <li>- Zichtbaarheid van <i>lokale</i> effecten van de Brede School heeft draagvlak gecreëerd en <i>interne</i> diffusie gestimuleerd</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zichtbaarheid van mogelijke en lokale betekenissen van het Veiligheidshuis, bijvoorbeeld in vaktijdschriften en op congressen, heeft lokale betekenisgeving vergemakkelijkt, en de adoptie van de innovatie gestimuleerd</li> <li>- Zichtbaarheid van <i>lokale</i> effecten van het Veiligheidshuis heeft draagvlak gecreëerd en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>
Kneedbaarheid	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Openheid van het concept heeft de Brede School vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, maar heeft van elkaar leren en kopiëren ook bemoeilijkt</li> <li>- Openheid neemt af bij interne diffusie, maar latere Brede Scholen willen het succes van het lokale model graag kopiëren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid om de Brede School deels aan te passen aan de situatie en wensen van de school heeft betekenisgeving vergemakkelijkt, draagvlak gecreëerd en adoptie gestimuleerd</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Openheid van het concept heeft Veiligheidshuis vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, maar heeft van elkaar leren en kopiëren ook bemoeilijkt</li> <li>- Openheid neemt af bij interne diffusie, maar regiogemeenten willen het succes van het lokale model graag kopiëren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheid om het Veiligheidshuis deels aan te passen aan de situatie en wensen van de regiogemeenten heeft betekenisgeving vergemakkelijkt, draagvlak gecreëerd en adoptie gestimuleerd</li> </ul>
Kosten	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar</li> </ul>



	uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de sets van organisaties om deze kosten op te brengen <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerken met organisaties die andere normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen	uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de sets van organisaties om deze kosten op te brengen <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerken met organisaties die andere normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben kost veel tijd, energie en geld, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om deze kosten op te brengen
--	---	---

Tabel 8.2 De kenmerken van de interorganisationele innovatie

Uit tabel 8.2 kunnen diverse conclusies worden getrokken over de mate waarin en wijze waarop de kenmerken van de interorganisationele innovatie de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Allereerst blijkt uit tabel 8.2 dat de factor comptabiliteit op interorganisationeel niveau een doorslaggevende, maar geen eenduidige invloed heeft gehad op de adoptie van de twee innovaties door de onderzochte (sets van) organisaties. Beide casestudy's maken duidelijk dat (sets van) organisaties makkelijker betekenissen kunnen geven aan een interorganisationele innovatie als de Brede School of het Veiligheidshuis als zij de mogelijke betekenissen van samenwerking *of* de consequenties van *niet* samenwerken al hebben ervaren (zie ook Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003).

Maar met name de case Veiligheidshuis laat zien dat bestaande samenwerkingsverbanden de adoptie van een interorganisationele innovatie ook kunnen belemmeren. De toegevoegde waarde van een interorganisationele innovatie kan namelijk onduidelijk zijn als er al een succesvol samenwerkingsverband bestaat, en negatieve ervaringen met een eerder samenwerkingsverband kunnen het geven van betekenissen aan een interorganisationele innovatie bemoeilijken. Met andere woorden, het *bestaan* van eerdere samenwerking kan een positieve *en* een negatieve doorslaggevende invloed op de adoptie van een interorganisationele innovatie hebben, maar ook het *ontbreken* van eerdere samenwerking kan de adoptie van de innovatie zowel positief als negatief en doorslaggevend beïnvloeden.

De tabel laat in de tweede plaats zien dat de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis *ingrijpende* veranderingen met zich meebrengt (zie ook paragraaf 3.4.1). Bij zowel de Brede School als het Veiligheidshuis is sprake van intensieve inhoudelijke samenwerking tussen organisaties die normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben die niet alleen onderling verschillen, maar die deels ook niet aansluiten bij de innovaties. Dit betekent dat de adoptie van de innovaties hoge kosten met zich meebrengt, zowel in termen van tijd, energie als geld. Beide casestudy's laten echter zien dat de onderzochte (sets van) organisaties bereid waren deze kosten op te brengen, omdat zij opwogen tegen de lokale of regionale betekenissen van de innovaties (zie ook Kingdon, 1995; Pierson, 2000; Rogers, 2003; Rose, 1993; Wejnert, 2002). Met andere woorden, de factoren comptabiliteit (op organisationeel niveau), complexiteit en kosten hebben een negatieve, maar geen doorslaggevende invloed gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis.

Overigens maken beide cases duidelijk dat derden – zoals een provincie of een ministerie – (sets van) organisaties kunnen helpen bij het opbrengen van de kosten voor de adoptie van een interorganisationale innovatie, bijvoorbeeld door een subsidie beschikbaar te stellen (zie ook Korteland, Bekkers & Simons, 2006).

Een derde conclusie die kan worden getrokken uit tabel 8.2 is dat het voor de externe *en* interne diffusie van een interorganisationale innovatie belangrijk is dat zowel de *mogelijke* als de *lokale* betekenissen van de innovatie te zien zijn voor (sets van) organisaties, bijvoorbeeld in vaktijdschriften, op congressen of in de lokale krant (zie ook Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982). De casestudy's laten zien dat diverse (sets van) organisaties en de media een belangrijke rol kunnen spelen bij het zichtbaar maken van deze mogelijke en lokale betekenissen van een interorganisationale innovatie. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Uit de casestudy's blijkt in de vierde plaats dat het voor de adoptie van een interorganisationale innovatie belangrijk is dat (sets van) organisaties de mogelijke en lokale betekenissen van een innovatie niet alleen kunnen *zien*, maar ook zelf kunnen *ervaren*, bijvoorbeeld tijdens een pilot of een simulatie (zie ook Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982). De case Brede School laat zien dat (sets van) organisaties hun onzekerheid over de lokale betekenissen van een interorganisationale innovatie kunnen reduceren door met de innovatie te experimenteren en haar lokale effecten zelf te ervaren.

Dit speelde ook bij de *interne* diffusie van het Veiligheidshuis. De onderzochte *regio*gemeenten werkten voorafgaand aan de adoptie van het Veiligheidshuis niet intensief samen met hun veiligheidspartners. Hierdoor hadden zij de mogelijke betekenissen van samenwerking nog niet, of slechts in beperkte mate, ervaren en hadden zij behoefte met het Veiligheidshuis te experimenteren, bijvoorbeeld door eerst slechts aan enkele casusoverleggen deel te nemen.

De case Veiligheidshuis toont daarnaast dat de onzekerheid over de lokale betekenissen van een interorganisationale innovatie minder groot is wanneer de organisaties voorafgaand aan de adoptie van de innovatie ook al samenwerkten. In dat geval beschouwen zij het eerdere samenwerkingsverband veelal als test van de samenwerking. De voor deze case onderzochte sets van organisaties hebben daarom alleen met een groeimodel gewerkt, dat wil zeggen dat zij hun samenwerking stapsgewijs hebben uitgebreid.

Overigens speelde dit ook bij de *interne* diffusie van de Brede School. Latere Brede Scholen gaven aan dat zij geen behoefte hadden om zelf met de innovatie te experimenteren, omdat zij hadden meegekeken met en hadden geleerd van de *lokale* kennis en ervaringen van de eerste Brede Scholen in hun gemeente. Bovendien hadden veel van deze sets van organisaties hun samenwerking al getest, doordat zij vooruitlopend op de adoptie van de Brede School vast waren gaan samenwerken.

Een laatste conclusie die op basis van tabel 8.2 kan worden geformuleerd, is dat de factor kneedbaarheid zowel een positieve en doorslaggevende, als een negatieve maar niet doorslaggevende invloed heeft gehad op de *externe* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Uit de casestudy's blijkt dat zowel de Brede School als het Veiligheidshuis een open concept is. Dit betekent dat (sets van) organisaties de innovaties kunnen aanpassen aan hun eigen situatie en behoeften, zowel qua inhoud, vorm als naam. Hierdoor kunnen aan de Brede School en het Veiligheidshuis vele betekenissen worden gegeven door een

veelheid aan (sets van) organisaties (zie ook Hays, 1996; Rogers, 2003). Brede Scholen en Veiligheidshuizen zijn er dan ook in allerlei soorten en maten.

Deze kneedbaarheid heeft echter ook een keerzijde. Het onderzoek maakt namelijk duidelijk dat het door het lokale karakter van Brede Scholen en Veiligheidshuizen lastig is om van elkaars lokale kennis en ervaringen te leren, laat staan successen van elkaar te kopiëren.

Overigens blijkt uit de casestudy's dat de kneedbaarheid van beide innovaties in de loop van de tijd wel is afgenomen. Er zijn bijvoorbeeld landelijke kwaliteitscriteria voor Brede Scholen en subsidiecriteria voor Veiligheidshuizen ontwikkeld. Enerzijds maakt dit het voor (sets van) organisaties makkelijker om van elkaar te leren, maar anderzijds betekent dit dat er minder ruimte is om de innovatie aan te passen aan de eigen, lokale situatie en behoeften.

Ook bij de *interne* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis is de kneedbaarheid afgenomen. De case Brede School laat bijvoorbeeld zien dat de eerste Brede Scholen in een gemeente vaak als voorbeeld worden gebruikt voor de latere Brede Scholen in de gemeente. Beide cases maken duidelijk dat dit geen negatieve invloed heeft gehad op de interne diffusie van de innovaties, omdat latere (sets van) organisaties het succes van het *lokale* model graag willen kopiëren (zie ook Westphal, Gulati & Shortell, 1997). Dit werd zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis gestimuleerd doordat een deel van de organisaties reeds in de eerste Brede School of het eerste Veiligheidshuis participeerde.

In deze paragraaf is de invloed van de kenmerken van de interorganisationele innovatie op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis vergeleken. In de volgende paragraaf wordt de invloed van de kenmerken van de diffusiestrategie van een aantal actoren op de diffusie en adoptie van de twee innovaties besproken.

### 8.3.2 De kenmerken van de diffusiestrategie

De tweede categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de diffusiestrategie van een aantal actoren, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de diffusiestrategieën van de bedenker(s) van de innovaties, van (sets van) organisaties die de innovaties al hebben geadopteerd, van intermediaire organisaties – zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus – en van de media (zie ook DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003). In tabel 8.3 wordt aangegeven of en hoe deze diffusiestrategieën de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisationeel en op organisationeel niveau, en dus de diffusie van beide innovaties, hebben beïnvloed.

(F)actor	Brede School	Veiligheidshuis
Bedenker(s) van de innovatie	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Diffusiestrategieën van Groningen en Rotterdam hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Diffusiestrategie van Tilburg heeft kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces

	<p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke projectleiders hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van de Brede School</li> </ul>	<p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coördinator heeft namens de set van organisaties opgetreden als ambassadeur van het Veiligheidshuis</li> </ul>
(Sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Externe</i> diffusiestrategieën van bestaande Brede Scholen hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- <i>Interne</i> diffusiestrategieën van bestaande Brede Scholen hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke projectleiders of coördinatoren hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van de Brede School</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Externe</i> diffusiestrategieën van bestaande Veiligheidshuizen hebben kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- <i>Interne</i> diffusiestrategieën van bestaande Veiligheidshuizen hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke projectleiders of coördinatoren hebben namens de sets van organisaties opgetreden als ambassadeurs van het Veiligheidshuis</li> <li>- Regionaal georganiseerde veiligheidspartners hebben aangedrongen op de aansluiting van regiogemeenten bij het Veiligheidshuis, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>
Intermediaire organisaties	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rijk: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, toegenomen landelijke aandacht voor de Brede School heeft lokale interesse voor de innovatie gestimuleerd, maar adoptie blijft een <i>lokale</i> keuze, benoemen van de Brede School als instrument om diverse doelstellingen te bereiken heeft de innovatie vele mogelijke betekenissen gegeven en adoptie door een veelheid aan (sets van) organisaties gestimuleerd, beschikbaar stellen van aan diverse doelstellingen gekoppelde financiële middelen heeft</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rijk: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, ambitie om landelijk dekkend netwerk te realiseren heeft lokale interesse voor de innovatie gestimuleerd en druk gegenereerd, beschikbaar stellen van structurele financiële middelen heeft adoptie mogelijk gemaakt</li> <li>- Openbaar Ministerie: ambitie van College van procureurs-generaal om in alle arrondissementen Veiligheidshuizen op te zetten, heeft interesse voor de innovatie gestimuleerd en druk gegenereerd, sti-</li> </ul>

	<p>adoptie mogelijk gemaakt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincies: stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, beschikbaar stellen van financiële middelen heeft adoptie mede mogelijk gemaakt</li> <li>- Belangenverenigingen, brancheorganisaties, kennisinstituten en onderzoeks- en adviesbureaus : stimuleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met de Brede School, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> </ul>	<p>muleren van kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, enthousiasme en inspiratie, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincies: bijdragen aan kennisuitwisseling heeft geleid tot kennismaking met het Veiligheidshuis, en inspiratie en enthousiasme gegeven, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces, beschikbaar stellen van financiële middelen heeft interne diffusie mede mogelijk gemaakt</li> <li>- Commissie Veilig Samenleven in Tilburg: aandacht voor het Veiligheidshuis heeft kennismaking met de innovatie gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> </ul>
Media	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media-aandacht heeft kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Lokale media hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Media-aandacht heeft kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Lokale media hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>

Tabel 8.3 De kenmerken van de diffusiestrategie

Uit tabel 8.3 kunnen diverse conclusies worden getrokken over de mate waarin en wijze waarop de diffusiestrategieën van een aantal actoren de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Allereerst laat tabel 8.3 zien dat de bedenker(s) van de Brede School en het Veiligheidshuis, (sets van) organisaties die de innovaties al hebben geadopteerd, diverse intermediaire organisaties en de media de *externe* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis positief hebben beïnvloed. Doordat zij informatie beschikbaar hebben gesteld en communicatie- en leerprocessen hebben gefaciliteerd, konden de onderzochte (sets van) organisaties kennismaken met de Brede School en het Veiligheidshuis. Door hun kennismaking met de mogelijke betekenissen die aan de innovaties kunnen worden toegekend, konden zij inspiratie opdoen en werden zij enthousiast over de innovaties (zie bijvoorbeeld ook Dolowitz & Marsh, 2000; Downe, Hartley & Rashman, 2004; Wejnert, 2002; Wolman & Page, 2002). Met andere woorden, betekenisgeving is een sociale activiteit, en een (set van) organisaties geeft betekenissen aan een innovatie door te communiceren met andere organisaties, zoals de bedenker(s) van de innovatie of intermediaire organisaties (zie ook van der Knaap, 1997; Weick, 1969).

De diffusiestrategieën van de genoemde (sets van) organisaties hebben de externe diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis echter niet doorslaggevend beïnvloed. De casestudy's maken duidelijk dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces blijft. (Sets) van organisaties die overwegen de Brede School of het Veiligheidshuis te adopteren, leren van de kennis en ervaringen van anderen, maar zij moeten deze lessen vervolgens kunnen vertalen naar hun eigen, lokale situatie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan de innovatie kunnen geven.

Uit de tabel blijkt in de tweede plaats dat de diffusiestrategieën van de (sets) van organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis al hebben geadopteerd en de lokale media de *interne* diffusie van de innovaties wel doorslaggevend hebben beïnvloed. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf heeft de zichtbaarheid van de lokale betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis een doorslaggevende rol gespeeld bij hun interne diffusie. Tabel 8.3 toont dat deze lokale betekenissen van de innovaties met name zichtbaar zijn gemaakt door (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis al hadden geadopteerd en door de lokale media. De casestudy's maken duidelijk dat (sets van) organisaties die overwegen een Brede School of Veiligheidshuis te adopteren, in dat geval kunnen leren van de kennis en ervaringen die andere (sets van) organisaties in *dezelfde* gemeente of regio – oftewel in dezelfde lokale of regionale situatie, en soms met deels dezelfde partners – hebben opgedaan met de innovaties.

(Sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis al hebben geadopteerd, hebben de interne diffusie ook gestimuleerd door druk te genereren. Bij de case Veiligheidshuis hebben regionaal opererende veiligheidspartners bijvoorbeeld bij de regiogemeenten erop aangedrongen zich aan te sluiten bij het Veiligheidshuis.

De casestudy's laten in de derde plaats zien dat de ontwikkeling van de diffusiestrategieën van de genoemde (sets van) organisaties op verschillende manieren is gestimuleerd. De bedenkers van de Brede School en het Veiligheidshuis en (sets van) organisaties die de innovaties al hadden geadopteerd, hebben hun kennis en ervaringen bijvoorbeeld beschikbaar gesteld, omdat zij trots waren op hun succesvolle innovatie en omdat zij een voorbeeldfunctie wilden vervullen. Bovendien leren zij zelf ook van de ervaringen en vragen van andere (sets van) organisaties. Met andere woorden, leren is een *wederzijds* proces. Daarnaast hebben de vele verzoeken om informatie – van zowel (sets van) organisaties als van intermediaire organisaties – en de aan subsidies gekoppelde verplichting tot kennisdeling de ontwikkeling van een diffusiestrategie gestimuleerd. Bij de intermediaire organisaties was het verzamelen, bewerken en verspreiden van opgedane kennis en ervaringen bovendien veelal onderdeel van hun taakopdracht. Tot slot laat met name de case Veiligheidshuis zien dat het winnen van een prijs, het uitkomen van een veelbesproken rapport of uitgebreide aandacht van politici voor een innovatie de media-aandacht voor een innovatie kan stimuleren.

Tot slot blijkt uit tabel 8.3 dat intermediaire organisaties de diffusie van interorganisatonele innovaties niet alleen kunnen stimuleren door kennisuitwisseling mogelijk te maken, maar ook door druk te genereren. Met name de case Veiligheidshuis laat zien dat het Rijk en het Openbaar Ministerie druk hebben uitgeoefend op de onderzochte (sets van) organisaties om een Veiligheidshuis te ontwikkelen, bijvoorbeeld door de ambitie te uiten een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te willen realiseren en hiervoor structu-

reel geld beschikbaar te stellen. Deze case maakt duidelijk dat de aanwezigheid van een landelijke organisatie of leiding, bijvoorbeeld in de vorm van een College van procureurs-generaal, die een innovatie opneemt in zijn landelijke beleid – en daarmee de adoptie van de innovatie min of meer oplegt aan zijn lokale of regionale organisatieonderdelen – de externe diffusie van een innovatie doorslaggevend kan beïnvloeden. Bij de case Brede School is geen sprake van een landelijke organisatie die de lokale partners dwingend aanstuurt. Hoewel de Rijksoverheid de ontwikkeling van de Brede School steeds meer probeert te stimuleren, blijft de adoptie van de Brede School uiteindelijk een lokale keuze.

In deze paragraaf is de invloed van de diffusiestrategieën van een aantal actoren op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis vergeleken. In de volgende paragraaf wordt de invloed van de kenmerken van de samenwerkingspartners op de diffusie en adoptie van de twee innovaties besproken.

### 8.3.3 De kenmerken van de samenwerkingspartners

De derde categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van de samenwerkingspartners, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de omvang, de structuur en de strategische visie van de organisaties, en de aanwezigheid van sleutelfiguren in de organisaties (zie ook Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Scott, 2001). In tabel 8.4 wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van de samenwerkingspartners de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisationeel en op organisationeel niveau, en daarmee de diffusie van de innovaties, hebben beïnvloed.

(F)actor	Brede School	Veiligheidshuis
Omvang	<i>Organisationeel niveau:</i> - Grote(re) gemeenten kunnen de voor de adoptie van de Brede School benodigde hulpbronnen makkelijker vrijmaken, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor haar adoptie	<i>Organisationeel niveau:</i> - Grote(re) gemeenten en arrondissementsparketten kunnen de voor de adoptie van het Veiligheidshuis benodigde hulpbronnen makkelijker vrijmaken, maar uiteindelijk zijn de lokale en regionale betekenissen van de innovatie bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor haar adoptie
Structuur	<i>Organisationeel niveau:</i> - In verkokerde gemeentelijke organisaties kosten gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van intern draagvlak voor de Brede School veel tijd, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren	<i>Organisationeel niveau:</i> - In verkokerde gemeentelijke en justitiële organisaties kosten gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van intern draagvlak voor het Veiligheidshuis veel tijd, maar uiteindelijk zijn de lokale en regionale betekenissen van het Veiligheidshuis bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om de innovatie te adopteren

		- Door het landelijke College van procureurs-generaal aangestuurde arrondissementsparketten hebben de ontwikkeling van Veiligheidshuizen min of meer opgelegd gekregen
Strategische visie	<i>Organisationeel niveau:</i> - Een duidelijke gemeentelijke strategische visie op de lokale betekenissen van de Brede School heeft structurele aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van de Brede School gegenereerd, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd	<i>Organisationeel niveau:</i> - Een duidelijke gemeentelijke en justitiële strategische visie op de lokale en regionale betekenissen van het Veiligheidshuis heeft structurele aandacht en hulpbronnen voor de adoptie van het Veiligheidshuis gegenereerd, en de adoptie en interne diffusie van de innovatie gestimuleerd
Sleutelfiguren	<i>Organisationeel niveau:</i> - Bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren hebben de lokale betekenissen van de Brede School voor hun organisaties zichtbaar gemaakt, intern draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en de voor haar adoptie benodigde hulpbronnen vrijgemaakt, en de adoptie en interne diffusie van de Brede School gestimuleerd	<i>Organisationeel niveau:</i> - Bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren hebben de lokale en regionale betekenissen van het Veiligheidshuis voor hun organisaties zichtbaar gemaakt, intern draagvlak voor de innovatie gecreëerd, en de voor haar adoptie benodigde hulpbronnen vrijgemaakt, en de adoptie en interne diffusie van het Veiligheidshuis gestimuleerd

Tabel 8.4 De kenmerken van de samenwerkingspartners

Uit tabel 8.4 kunnen een aantal conclusies worden getrokken over de mate waarin en wijze waarop de kenmerken van de samenwerkingspartners de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Allereerst blijkt uit tabel 8.4 dat de omvang van de organisaties een positieve, maar geen doorslaggevende invloed heeft gehad op hun adoptiebesluit (vergelijk bijvoorbeeld Camison-Zornoza e.a., 2004; Damanpour & Schneider, 2006). Hoewel grote(re) organisaties de voor de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis benodigde hulpbronnen makkelijker vrij konden maken (zie ook Korteland, Bekkers & Simons, 2006), zijn uiteindelijk de lokale en regionale betekenissen van de innovaties bepalend geweest voor de bereidheid van de organisaties om hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor de adoptie van de innovaties (zie ook paragraaf 8.3.1). Beide cases laten zien dat organisaties pas bereid zijn hun, al dan niet beperkte, hulpbronnen beschikbaar te stellen voor de adoptie van een innovatie als duidelijk is wat de lokale betekenissen van de innovatie kunnen zijn.

Tabel 8.4 maakt in de tweede plaats duidelijk dat sleutelfiguren een belangrijke, doorslaggevende rol hebben gespeeld bij het intern zichtbaar maken van de lokale en regionale betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis, en bij het vrijmaken van de voor de adoptie van de innovaties benodigde hulpbronnen (zie ook Kingdon, 1995; Rogers, 2003). Door de Brede School en het Veiligheidshuis te koppelen aan bepaalde lokale



of regionale problemen hebben sleutelfiguren zogenaamde ‘policy windows’ voor de innovaties gecreëerd, dat wil zeggen dat zij politieke beslissers ervan hebben overtuigd dat een bepaald maatschappelijk vraagstuk kan worden opgelost met behulp van de Brede School of het Veiligheidshuis. Als gevolg hiervan groeide het interne draagvlak voor de innovaties en stelden de organisaties hun beperkte hulpbronnen beschikbaar voor de adoptie van de innovaties (zie ook Kingdon, 1995).

Beide casestudy’s laten zien dat het belangrijk is dat bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren *tegelijkertijd* in een organisatie aanwezig zijn, zodat de lokale en regionale betekenissen van een innovatie op verschillende niveaus binnen de organisatie zichtbaar worden gemaakt, en er in de gehele organisatie draagvlak voor de innovatie ontstaat.

Ook blijkt uit beide cases dat de komst van nieuwe, met name bestuurlijke, sleutelfiguren – zoals een nieuwe burgemeester, wethouder of hoofdofficier van justitie – een impuls kan geven aan de adoptie van een innovatie. Bij de case Brede School namen pas aangetreden wethouders de adoptie van de Brede School bijvoorbeeld op in hun nieuwe collegeprogramma, en bij de case Veiligheidshuis bepleitten nieuwe (hoofd-)officieren van justitie de adoptie van het Veiligheidshuis naar aanleiding van hun ervaringen met de innovatie in andere arrondissementen.

Tabel 8.4 maakt tevens duidelijk dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen sleutelfiguren en de in de vorige paragraaf besproken ambassadeurs. Ambassadeurs spelen namelijk een rol bij de *externe* promotie van een innovatie, terwijl sleutelfiguren de adoptie van een innovatie intern – oftewel, in hun eigen organisatie – bepleiten. Overigens treden sleutelfiguren in de praktijk vaak ook op als ambassadeur. Uit de case Brede School blijkt bijvoorbeeld dat gemeentelijke projectleiders eerst de adoptie van de Brede School hebben bepleit binnen hun eigen organisatie, en dat zij vervolgens de interne en externe diffusie van de innovatie hebben gestimuleerd (zie ook paragraaf 8.3.2).

Een derde conclusie die kan worden getrokken, is dat de strategische visie van de organisaties een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. De casestudy’s laten zien dat het voor de adoptie van een innovatie belangrijk is dat organisaties een duidelijk beeld hebben van de doelen die zij willen bereiken, en van de rol die een innovatie daarin kan spelen. Wanneer een innovatie een rol kan spelen in het realiseren van een organisationele visie of missie worden er namelijk structureel aandacht en hulpbronnen voor de adoptie en interne diffusie van de innovatie beschikbaar gesteld (zie ook Damanpour & Schneider, 2006; Osborne & Brown, 2005; Peters & Waterman, 1982). De case Veiligheidshuis toont bijvoorbeeld dat arrondissementsparketten met de adoptie van het Veiligheidshuis invulling hebben geven aan de maatschappelijke taak die zij voor zichzelf zagen weggelegd.

Tot slot kunnen uit tabel 8.4 twee conclusies worden getrokken over de invloed van de structuur van de organisaties op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de invloed van de mate van specialisatie op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis niet eenduidig is. Enerzijds laten de casestudy’s zien dat specialisatie een *negatieve*, maar *geen doorslaggevende* invloed heeft gehad op de adoptie van de innovaties. Gezamenlijke betekenisgeving en het creëren van intern draagvlak voor een innovatie kosten veel tijd in gespecialiseerde, verkokerde organisaties. Dit komt doordat vele partijen, met verschillende, en soms conflicterende belangen, be-

trokken zijn bij de adoptie van de innovatie. Maar uit beide cases blijkt dat uiteindelijk de lokale betekenissen van de innovatie bepalend zijn voor de bereidheid van de organisaties om haar te adopteren.

Anderzijds maakt het onderzoek duidelijk dat fragmentatie, zowel *tussen* als *binnen* organisaties, voor veel (sets van) organisaties juist een belangrijke reden is geweest om de onderzochte interorganisationale innovaties te adopteren (zie ook de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Mandell & Steelman, 2003). Anders gezegd, fragmentatie heeft ook een *positieve* en *doorslaggevende* invloed gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Kortom, de factor fragmentatie heeft een negatieve invloed gehad op het adoptieproces, maar een positieve invloed op het adoptiebesluit.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de mate van centralisatie een bepalende invloed heeft gehad op de adoptie van met name het Veiligheidshuis. Deze case laat zien dat de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie, het College van procureurs-generaal, de adoptie van het Veiligheidshuis min of meer heeft opgelegd aan zijn arrondissementsparketten. Met andere woorden, een structuur waarin de nadruk ligt op het volgen van een door de landelijke leiding of organisatie genomen adoptiebeslissing stimuleert de externe en interne diffusie van een innovatie (zie ook Greenhalgh e.a., 2004; Wilson, 1966; Zaltman e.a., 1973).

In deze paragraaf is de invloed van de kenmerken van de samenwerkingspartners op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis vergeleken. In de volgende paragraaf wordt de invloed van de kenmerken van het relatienetwerk op de diffusie en adoptie van de twee innovaties besproken.

### 8.3.4 De kenmerken van het relatienetwerk

De laatste categorie van actoren en factoren betreft de kenmerken van het relatienetwerk, zoals die gepercipieerd worden door de (sets van) organisaties. Daarbij gaat het om de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. Er is een onderscheid gemaakt tussen de intensiteit van de relaties, de kwaliteit van de relaties, de mate van homogeniteit, de geografische nabijheid, de wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van opinieleiders (zie ook DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Scott, 2001). In tabel 8.5 wordt aangegeven of en hoe deze kenmerken van het relatienetwerk de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties op interorganisationeel en op organisationeel niveau, en dus de diffusie van beide innovaties, hebben beïnvloed.

(F)actor	Brede School	Veiligheidshuis
Intensiteit van relaties	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensieve contacten tussen de bij de Brede School betrokken bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, en draagvlak voor de innovatie gecreëerd</li> <li>- Direct betrekken van alle scholen in de gemeente bij het proces van</li> </ul>	<i>Interorganisatieel niveau:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensieve contacten tussen de bij het Veiligheidshuis betrokken bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gezamenlijke betekenisgeving gestimuleerd, en draagvlak voor de innovatie gecreëerd</li> <li>- Direct betrekken van regiogemeenten bij het proces van betekenisge-</li> </ul>

	<p>betekenisgeving heeft draagvlak voor de Brede School gecreëerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacten met <i>andere</i> (sets van) organisaties hebben kennismaking met de Brede School gestimuleerd, inspiratie gegeven, enthousiasme gegenereerd, en de relaties <i>tussen</i> de samenwerkingspartners versterkt, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Contacten met andere (sets van) organisaties in een gemeente hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacten met andere organisaties in de gemeente hebben de <i>lokale</i> betekenissen van de eerste Brede School zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul>	<p>ving heeft draagvlak voor het Veiligheidshuis gecreëerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacten met andere (sets van) organisaties hebben kennismaking met het Veiligheidshuis gestimuleerd, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, maar adoptie blijft een <i>lokaal</i> proces</li> <li>- Contacten met andere (sets van) organisaties binnen de regio hebben de <i>lokale</i> betekenissen van het Veiligheidshuis zichtbaar gemaakt, inspiratie gegeven en enthousiasme gegenereerd, en de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacten tussen individuele organisaties zijn intensiever als er een landelijke organisatie is</li> </ul>
Kwaliteit van relaties	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelijkwaardige relaties tussen de samenwerkingspartners hebben gezamenlijke betekenisgeving en de succesvolle adoptie en implementatie van de Brede School gestimuleerd, maar gelijkwaardigheid heeft ook geleid tot het ontbreken van een regievoerder en het stilvallen van het adoptieproces</li> <li>- Concurrentie tussen samenwerkingspartners, maar uiteindelijk zijn de lokale betekenissen van de Brede School bepalend geweest voor de bereidheid om samen te werken</li> <li>- Concurrentie tussen de scholen in een gemeente heeft de interne diffusie van de Brede School gestimuleerd</li> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren</li> </ul> <p><i>Organisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingspartners zoeken</li> </ul>	<p><i>Interorganisationeel niveau:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelijkwaardige relaties tussen de samenwerkingspartners hebben gezamenlijke betekenisgeving en de succesvolle adoptie en implementatie van de Brede School gestimuleerd, maar gelijkwaardigheid heeft ook geleid tot concurrentie en een machtsstrijd tussen de samenwerkingspartners</li> <li>- Angst bij regiogemeenten om overruled te worden en autonomie kwijt te raken heeft interne diffusie vertraagd, maar de lokale betekenissen van het Veiligheidshuis waren uiteindelijk bepalend voor hun adoptiebesluit</li> <li>- Concurrentie tussen (sets van) organisaties en tussen regiogemeenten heeft externe en interne diffusie van het Veiligheidshuis gestimuleerd</li> <li>- Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties</li> </ul>

	contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren	waarvan zij kunnen leren <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerkingspartners zoeken contact met (sets van) organisaties waarvan zij kunnen leren
Homogeniteit	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, is lastig, maar uiteindelijk is de gedeelde problematiek bepalend geweest voor de bereidheid om samen te werken - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Samenwerking tussen organisaties die verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben, is lastig, maar uiteindelijk is de gedeelde problematiek bepalend geweest voor de bereidheid om samen te werken - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren <i>Organisationeel niveau:</i> - Samenwerkingspartners zoeken contact met vergelijkbare (sets van) organisaties waar zij van kunnen leren
Geografische nabijheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid van samenwerkingspartners is belangrijk voor intensieve inhoudelijke samenwerking en een gedeelde problematiek - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling <i>Organisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid van samenwerkingspartners is belangrijk voor intensieve inhoudelijke samenwerking - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling <i>Organisationeel niveau:</i> - Fysieke nabijheid speelt geen rol bij externe kennisuitwisseling
Wederzijdse afhankelijkheid	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Besef dat organisaties elkaar voor de succesvolle aanpak van maatschappelijke problemen nodig hebben, heeft de adoptie van de Brede School gestimuleerd - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Besef dat organisaties elkaar voor de succesvolle aanpak van maatschappelijke problemen nodig hebben, heeft de adoptie van het Veiligheidshuis gestimuleerd - Afhankelijkheid van regiogemeenten van regionaal opererende veiligheidspartners en centrumgemeente heeft interne diffusie gestimuleerd - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties <i>Organisationeel niveau:</i> - Geen wederzijdse afhankelijkheid tussen (sets van) organisaties
Opinieleiders	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig	<i>Interorganisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig

	<i>Organisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig	<i>Organisationeel niveau:</i> - Geen opinieleider aanwezig
--	--	--

Tabel 8.5 De kenmerken van het relatienetwerk

Uit tabel 8.5 kunnen diverse conclusies worden getrokken over de mate waarin en wijze waarop de kenmerken van het relatienetwerk de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties hebben beïnvloed. Eerst kunnen een aantal conclusies worden geformuleerd ten aanzien van de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, waarna de relaties met *andere* (sets van) organisaties aan de orde komen.

### Relaties tussen de samenwerkingspartners

De tabel maakt allereerst duidelijk dat wederzijdse afhankelijkheid van de samenwerkingspartners een belangrijk kenmerk is van interorganisationele innovaties als de Brede School en het Veiligheidshuis. De adoptie van deze innovaties is namelijk het resultaat van het besef dat organisaties elkaar voor de *succesvolle* aanpak van maatschappelijke problemen, zoals onderwijsachterstanden of overlastgevende jeugd, nodig hebben en intensief moeten samenwerken (zie bijvoorbeeld de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995; Mandell & Steelman, 2003).

Met name de case Veiligheidshuis laat zien dat wanneer organisaties elkaar in verschillende situaties steeds weer tegenkomen – bijvoorbeeld in casusoverleggen over veelplegers, huiselijk geweld en overlastgevende jeugd – het besef groeit dat zij een gedeelde problematiek hebben en voor de oplossing van deze problematiek van elkaar afhankelijk zijn.

Intensieve en kwalitatief goede relaties tussen de samenwerkingspartners zijn belangrijk wanneer zij elkaar voor de oplossing van lokale of regionale vraagstukken nodig hebben. Uit tabel 8.5 kunnen een aantal conclusies worden afgeleid over de invloed van de intensiteit en kwaliteit van de relaties tussen de samenwerkingspartners op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis.

De tabel laat in de eerste plaats zien dat intensieve contacten tussen de samenwerkingspartners de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis positief en doorslaggevend hebben beïnvloed. De casestudy's laten zien dat het voor de adoptie van een interorganisationele innovatie belangrijk is dat de samenwerkingspartners het *gehele* adoptieproces – en zowel op bestuurlijk, ambtelijk als professioneel niveau – intensief contact met elkaar hebben, zodat zij (steeds opnieuw) gezamenlijk betekenissen kunnen geven aan de innovatie (zie ook Rogers, 2003). Hierdoor groeit het draagvlak voor de innovatie, zijn bestuurders bereid hulpbronnen beschikbaar te stellen, en willen professionals de innovatie implementeren.

Overigens blijkt uit beide casestudy's dat het voor de *interne* diffusie van een interorganisationele innovatie belangrijk is dat ook (sets van) organisaties in de gemeente of regio die de innovatie pas later kunnen of willen adopteren, betrokken worden bij de ontwikkeling van de eerste Brede School in de gemeente, of bij de eerste invoering van het Veiligheidshuis, zodat ook zij vast betekenissen kunnen geven aan de innovatie. De case Brede School toont bijvoorbeeld dat hierdoor het draagvlak voor de innovatie bij de diverse scholen in de onderzochte gemeenten groeide, en de interne diffusie van de innovatie werd gestimuleerd.

De tabel maakt ten tweede duidelijk dat *gelijkwaardigheid* van de samenwerkingspartners geen eenduidige invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Beide cases laten zien dat het belangrijk is dat samenwerkingspartners de adoptie van een interorganisationale innovatie niet aan elkaar opleggen, maar *gezamenlijk* betekenissen geven aan de innovatie, en *gezamenlijk* een besluit nemen over de adoptie van de innovatie (zie ook Dolowitz & Marsh, 2000; Edelenbos & Klijn, 2007; Rogers, 2003; Scott, 2001). Gelijkwaardigheid is hier een voorwaarde voor. De samenwerkingspartners zijn voor de *succesvolle* adoptie en implementatie van de interorganisationale innovaties zoals we eerder zagen ook van elkaar afhankelijk. Scholen en instellingen kunnen de Brede School bijvoorbeeld niet of moeilijk adopteren als de gemeente geen hulpbronnen beschikbaar stelt, en de gemeente is voor de implementatie van de Brede School afhankelijk van de scholen en instellingen.

Maar beide cases laten zien dat gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners de adoptie van een interorganisationale innovatie ook *negatief* kan beïnvloeden. Uit de case Veiligheidshuis blijkt dat gelijkwaardigheid er soms toe leidt dat er een machtsstrijd tussen de samenwerkingspartners ontstaat. Door het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen een gemeente en een arrondissementsparket kan een strijd om de regierol ontstaan, vooral wanneer beide organisaties zich willen profileren op het gebied van veiligheid.

Ook bij de case Brede School speelde deze angst om gedomineerd te worden, met name bij scholen. Scholen hechten namelijk veel belang aan het behoud van hun autonomie en eigen identiteit. Daarnaast maakt deze case duidelijk dat gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners ook kan leiden tot het *ontbreken* van een duidelijke regievoerder, waardoor geen beslissingen worden genomen en het adoptieproces tijdelijk stilvalt.

In de derde plaats toont tabel 8.5 dat concurrentie tussen de samenwerkingspartners een negatieve, maar geen doorslaggevende invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Bij de case Brede School was met name sprake van concurrentie tussen de scholen in een wijk, en bij de case Veiligheidshuis tussen de gemeente en het arrondissementsparket. Uit beide casestudy's blijkt dat deze concurrentie geen doorslaggevende invloed heeft gehad op de adoptie van de innovaties, omdat uiteindelijk de lokale en regionale betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis bepalend zijn geweest voor de bereidheid van de organisaties om samen te werken.

Uit tabel 8.5 blijkt ten vierde dat de factor homogeniteit een negatieve, maar geen doorslaggevende invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Zoals aangegeven in paragraaf 8.3.1 is bij beide innovaties sprake van intensieve inhoudelijke samenwerking tussen organisaties die (deels) verschillende normen, waarden, behoeften en werkwijzen hebben. Dit betekent dat gezamenlijke betekenisgeving lastig is, en veel tijd, energie en geld kost. Beide casestudy's maken echter duidelijk dat deze heterogeniteit de adoptie van de innovaties niet doorslaggevend heeft beïnvloed, omdat de organisaties beseften dat zij een gedeelde problematiek hadden die alleen gezamenlijk opgelost kon worden. De case Brede School laat bijvoorbeeld zien dat de verschillende scholen en instellingen in een wijk vaak met dezelfde problemen worden geconfronteerd. Zoals eerder aangegeven laat met name de case Veiligheidshuis zien dat het besef dat organisaties een gedeelde problematiek hebben, groeit wanneer zij elkaar in verschillende situaties steeds weer tegenkomen, bijvoorbeeld in casusoverleggen over veelplegers, huiselijk geweld en overlastgevende jeugd.

Tot slot laat tabel 8.5 zien dat de factor geografische nabijheid een positieve en doorslaggevende invloed heeft gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Beide innovaties zijn wijkgerichte, lokale of regionale voorzieningen. Dit betekent dat de fysieke afstand tussen de samenwerkingspartners beperkt is. Deze fysieke nabijheid is belangrijk voor intensieve inhoudelijke samenwerking. Bovendien is hierdoor sprake van een gedeelde problematiek en komen de samenwerkingspartners elkaar regelmatig tegen in allerlei gremia. Dat laatste geldt vooral voor de case Veiligheidshuis. Bij de case Brede School geldt dat de scholen in een wijk vaak weinig contact met elkaar hebben en vooral gericht zijn op de andere scholen in de gemeente die onder hetzelfde bestuur vallen (zie hieronder).

### **Relaties met andere (sets van) organisaties**

Vervolgens kan een aantal conclusies worden geformuleerd ten aanzien van de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties, zoals (sets van) organisaties in hun netwerk. Uit tabel 8.5 blijkt allereerst dat de samenwerkingspartners regelmatig formeel en informeel contact hebben gehad met andere (sets van) organisaties over de betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis, bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken, congressen of regionale bijeenkomsten. Zoals aangegeven in paragraaf 8.3.2 hebben de bedenkers van de Brede School en het Veiligheidshuis, (sets van) organisaties die de innovaties al hebben geadopteerd en intermediaire organisaties – zoals ministeries, provincies en kenniscentra – een belangrijke rol gespeeld bij het met elkaar in contact brengen van (sets van) organisaties.

De case Veiligheidshuis laat zien dat de contacten tussen *individuele* organisaties intensiever zijn als er sprake is van een landelijke organisatie die een beperkt aantal decentrale organisaties aanstuurt, en waarbij de medewerkers van deze decentrale organisaties regelmatig van organisatie wisselen (zie ook paragraaf 8.3.2 en paragraaf 8.3.3). Uit de casestudy blijkt dat de (hoofd-)officiëren van justitie van de ongeveer twintig arrondissementen in Nederland intensief contact met elkaar hebben, bijvoorbeeld doordat zij elkaar ontmoeten in landelijke werkgroepen van het Openbaar Ministerie. Bovendien wisselen zij regelmatig van arrondissementsparket en nemen zij daarbij de kennis en ervaringen die ze hebben opgedaan, bijvoorbeeld met het Veiligheidshuis, mee. Hierdoor hebben de arrondissementsparketten redelijk makkelijk en snel kennisgemaakt met de ervaringen die in verschillende lokale situaties met het Veiligheidshuis zijn opgedaan, hetgeen de *externe* diffusie van het Veiligheidshuis heeft gestimuleerd.

Uit de case Brede School blijkt dat er daarentegen geen landelijke organisatie is die de bijna 7.000 basisscholen in Nederland aanstuurt. Schooldirecteuren hebben vooral contact met collega-directeuren die voor hetzelfde bestuur werken, en wisselen vaak met name tussen de scholen die onder hetzelfde bestuur vallen. Hierdoor hebben de scholen minder makkelijk en minder snel kennisgemaakt met de ervaringen die in verschillende lokale situaties zijn opgedaan met de Brede School.

De casestudy's laten zien dat de contacten met andere (sets van) organisaties een positieve invloed hebben gehad op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door de onderzochte (sets van) organisaties. Door kennis over en ervaringen met de Brede School en het Veiligheidshuis uit te wisselen met andere (sets van) organisaties hebben de onderzochte (sets van) organisaties kennisgemaakt met de innovaties en hun mogelijke

betekenissen, en hebben zij inspiratie opgedaan (zie ook Dolowitz & Marsh, 2000; Scott, 2001; Rogers, 2001) (zie ook paragraaf 8.3.2).

Bovendien hebben de contacten met *andere* (sets van) organisaties ook de relaties *tussen* de samenwerkingspartners verbeterd. Door op werkbezoek te gaan of een congres te bezoeken hebben de samenwerkingspartners niet alleen gezamenlijk geleerd van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar ook *elkaars* normen, waarden, behoeften, werkwijzen en visie op de betekenissen van de innovaties beter leren kennen. Hierdoor konden zij makkelijker met elkaar lokale betekenissen geven aan de Brede School en het Veiligheidshuis.

De contacten met andere (sets van) organisaties hebben de *externe* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis echter niet doorslaggevend beïnvloed. Zoals aangegeven in paragraaf 8.3.1 maken de casestudy's duidelijk dat adoptie uiteindelijk een *lokaal* proces blijft. (Sets van) organisaties die overwegen de Brede School of het Veiligheidshuis te adopteren, leren van de kennis en ervaringen van andere (sets van) organisaties, maar zij moeten deze lessen vervolgens kunnen vertalen naar hun eigen, lokale situatie, en met de lokale partners lokale en gedeelde betekenissen aan de innovatie kunnen geven (zie ook Hartley & Allison, 2002; Wolman & Page, 2002).

Beide cases laten zien dat de contacten tussen (sets van) organisaties de *interne* diffusie van de Brede School wel positief en doorslaggevend hebben beïnvloed. Zoals zojuist is aangegeven blijkt uit de case Brede School dat schooldirecteuren die onder hetzelfde schoolbestuur vallen intensief contact met elkaar hebben. Dit geldt ook de gemeentelijke veiligheidscoördinatoren in een regio. Deze contacten hebben het mogelijk gemaakt *lokale* kennis en ervaringen en de *lokale* betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis zichtbaar te maken en uit te wisselen (zie ook paragraaf 8.3.1).

Een tweede conclusie die kan worden getrokken uit tabel 8.5 is dat de kwaliteit van de relaties die de samenwerkingspartners met andere (sets van) organisaties hebben geen belangrijke rol heeft gespeeld bij de *externe* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Uit de casestudy's blijkt dat de samenwerkingspartners contact hebben gezocht met die (sets van) organisaties waarvan zij verwachten iets te leren, en dat deze contacten niet zijn belemmerd door bijvoorbeeld oud zeer. Er is ook geen sprake van concurrentie of wederzijdse afhankelijkheid tussen de Brede Scholen en Veiligheidshuizen in verschillende gemeenten of regio's, omdat beide innovaties wijkgerichte, lokale of regionale voorzieningen zijn.

De kwaliteit van de relaties tussen (sets van) organisaties heeft wel een doorslaggevende rol gespeeld bij de *interne* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis. De case Veiligheidshuis laat bijvoorbeeld zien dat de angst om gedomineerd te worden door de grotere gemeenten de aansluiting van kleinere regiegemeenten bij het Veiligheidshuis heeft belemmerd.

Daarnaast heeft concurrentie tussen (sets van) organisaties een positieve en doorslaggevende invloed gehad op de *interne* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis. De case Brede School laat bijvoorbeeld zien dat de concurrentie tussen de scholen in een gemeente de interne diffusie van de interorganisationele innovatie heeft gestimuleerd, doordat de scholen het zichtbare succes van de eerste Brede School in de gemeente wilden kopiëren, zeker wanneer hun fysieke afstand ten opzichte van de Brede School beperkt was. Ook bij de case Veiligheidshuis heeft concurrentie tussen de regiegemeenten



de interne diffusie van de innovatie gestimuleerd, doordat regiogemeenten niet achter wilden blijven bij hun buurgemeenten.

Vervolgens kan uit tabel 8.5 worden geconcludeerd dat de samenwerkingspartners vooral contact hebben gezocht met zoveel mogelijk vergelijkbare (sets van) organisaties, waarvan zij verwachten te kunnen leren. Fysieke afstand speelde daarbij geen rol. De onderzochte (sets van) organisaties zijn bijvoorbeeld ook bij Brede Scholen en Veiligheidshuizen in heel Nederland op werkbezoek geweest. Uit het onderzoek blijkt wel dat netwerken en bijeenkomsten veelal per regio worden georganiseerd, waardoor dicht bij elkaar gelegen (sets van) organisaties eerder contact met elkaar hebben.

Tot slot laat de tabel zien dat de factor homogeniteit de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis negatief, maar niet doorslaggevend heeft beïnvloed. Zoals aangegeven in het voorgaande hebben Brede Scholen en Veiligheidshuizen een sterk lokaal karakter. Dit komt door lokale of regionale verschillen ten aanzien van de omvang van de problematiek, de betrokken partners, etc. De verschillen tussen Brede Scholen en tussen Veiligheidshuizen zijn dan ook groot. Hierdoor is het lastig om van elkaars lokale kennis en ervaringen te leren, laat staan successen van elkaar te kopiëren (zie ook paragraaf 8.3.1). Er wordt van elkaar geleerd, maar uiteindelijk is adoptie een *lokaal* proces.

## 8.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de vierde deelvraag beantwoord: hoe beïnvloeden de onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid? In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de vergelijking van de cases samengevat en wordt een aantal conclusies getrokken.

### Drie typen betekenissen

In paragraaf 8.2 zijn de betekenissen vergeleken die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en aan het Veiligheidshuis hebben toegekend. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie typen betekenissen: de functionele, de politieke en de institutionele betekenis. Uit deze vergelijking kan een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de onderzochte (sets van) organisaties *vele* functionele, politieke en institutionele betekenissen hebben toegekend aan de Brede School en het Veiligheidshuis. Hiermee wordt onderstreept dat niet kan worden gesproken over *de* betekenis van een innovatie. Er kan wel een onderscheid worden gemaakt tussen betekenissen die in meerdere en die in mindere mate worden *gedeeld*. Anders gezegd, sommige betekenissen werden door *alle* onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis toegekend, en andere betekenissen werden vooral door *bepaalde* (sets van) organisaties aan de innovaties gegeven. In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan.

De veelheid aan toegekende betekenissen zegt ook iets over de onderzochte innovaties, namelijk dat zij *open* en *veelzijdige* concepten zijn. Met beide innovaties, maar vooral met de Brede School, kunnen doelstellingen op diverse beleidsterreinen, en van verschillende stakeholders, worden nagestreefd. Hierdoor kunnen *allerlei* (sets van) organisaties betekenissen aan de innovatie geven. Een belangrijke conclusie die op basis van het onderzoek kan worden getrokken, is dan ook dat de kans op diffusie en adoptie van een innovatie

toeneemt naarmate meer functionele, politieke en institutionele betekenissen aan de innovatie kunnen worden toegekend. In dat geval wordt het voor een (set van) organisatie(s) steeds lastiger de innovatie te verwerpen.

Daarnaast maakt het onderzoek duidelijk dat er een relatie is tussen het *tijdstip* van adoptie en het *aantal* betekenissen dat de (sets van) organisaties aan de innovaties hebben toegekend. De (sets van) organisaties die de Brede School en het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd, hebben namelijk *meer* betekenissen aan de innovaties gegeven dan de (sets van) organisaties die de innovaties vroeg hebben geadopteerd. Met andere woorden, betekenisgeving is een *doorlopend* proces, waarin de onderzochte (sets van) organisaties steeds weer nieuwe betekenissen van de innovaties hebben ontdekt.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat de (sets van) organisaties de Brede School en het Veiligheidshuis hebben geadopteerd om zowel functionele, politieke als institutionele redenen. Anders gezegd, alle drie de typen betekenissen hebben een rol gespeeld bij de adoptie van deze interorganisationale innovaties in de publieke sector. Uit het onderzoek blijkt dat er wel een relatie is tussen het *tijdstip* van adoptie en de *weging* van de betekenissen. De adoptiebeslissing van (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis vroeg hebben geadopteerd is namelijk vooral bepaald door de *functionele* betekenis van de innovatie, terwijl de adoptiebeslissing van (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd met name is gebaseerd op de *institutionele* betekenis van de innovatie. De *politieke* betekenis heeft daarentegen een rol gespeeld bij de adoptiebeslissing van *alle* onderzochte (sets van) organisaties beïnvloed. Het onderzoek laat zien dat de politieke betekenis van een innovatie *bepalend* is voor de functionele en de institutionele betekenis van de innovatie. Er worden namelijk functies en druk aan een innovatie toegekend, *omdat* zij een bijdrage kan leveren aan de succesvolle oplossing van een erkend maatschappelijk vraagstuk.

Verder laat het onderzoek zien dat de betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend met elkaar verweven zijn en elkaar beïnvloeden. Dit betekent in de eerste plaats dat zij in de praktijk moeilijk te scheiden zijn, wat wordt versterkt doordat (sets van) organisaties zich bij de adoptie van een innovatie vaak laten *leiden* door de 'logica van de gepastheid', oftewel de politieke en de institutionele betekenis, maar hun gedrag *verklaren* en *rechtvaardigen* in termen van de 'logica van de consequentie', oftewel de functionele betekenis. Daarnaast kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat de kans op diffusie en adoptie van een innovatie toeneemt als de betekenissen elkaar overlappen en versterken.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat adoptie niet alleen getypeerd kan worden als een *proces* van betekenisgeving, maar dat betekenisgeving ook een *voorwaarde* is voor het adoptiebesluit. Met andere woorden, de (sets van) organisatie(s) hebben pas een besluit genomen over de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis toen duidelijk was wat de *lokale* betekenissen van de innovaties waren, of zouden kunnen zijn. In het onderstaande wordt hier nader op ingegaan.

### **Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden**

In paragraaf 8.3 zijn vervolgens de actoren en factoren vergeleken die de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis hebben beïnvloed. Een belangrijke vraag daarbij was of een (f)actor een *positieve* of een *negatieve* invloed heeft gehad op de diffusie en adoptie van de twee innovaties, en of deze invloed *doorslaggevend* was of niet. Uit de vergelijking blijkt dat niet altijd eenduidige conclusies konden worden getrokken over de

aard en omvang van de invloed van een (f)actor op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. De invloed van de onderscheiden (f)actoren verschilde namelijk niet alleen *tussen* de cases, maar ook *binnen* de cases. Dit *kwalitatieve* onderzoek maakt dan ook duidelijk dat een adoptieproces een sterk *lokaal* karakter heeft, en dat de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis het resultaat is van een lokaal *samenspel* van vele, met elkaar verweven (f)actoren. Met andere woorden, de diffusie en adoptie van de twee interorganisatiele innovaties is niet bepaald door een of enkele (f)actoren, maar door vele (f)actoren die op een zeker moment, in een specifieke lokale situatie, bij elkaar kwamen.

Overigens is in dit hoofdstuk *geen* relatie gelegd tussen specifieke (f)actoren en betekenissen. In hoofdstuk 4, bij de bespreking van de (f)actoren die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector, is per categorie van (f)actoren aangegeven uit welke literatuur zij zijn afgeleid. Hieruit blijkt dat bijna alle onderscheiden (f)actoren zijn terug te vinden in zowel de literatuur waarin een functionele als een politieke of institutionele benadering van adoptie wordt gehanteerd. Anders gezegd, de veronderstelling was dat de meeste onderscheiden (f)actoren op alle drie de betekenissen die aan de Brede School en het Veiligheidshuis zijn toegekend van invloed zouden zijn. Deze veronderstelling is bevestigd in het empirisch onderzoek.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat zowel de drie betekenissen van de interorganisatiele innovaties als de onderscheiden actoren en factoren in de praktijk met elkaar verweven zijn en elkaar beïnvloeden, waardoor het niet goed mogelijk is een relatie te leggen tussen specifieke (f)actoren en betekenissen.

Uit de casevergelijking kan een aantal conclusies worden getrokken over de invloed van de onderscheiden (f)actoren op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Een eerste conclusie is dat de hoge kosten van de Brede School en het Veiligheidshuis hun adoptie niet doorslaggevend hebben belemmerd. De adoptie van ingrijpende en complexe innovaties als de Brede School en het Veiligheidshuis vergt veel tijd, geld en energie, mede omdat zij meestal niet aansluiten op de bestaande normen, waarden en werkwijzen van (sets van) organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte (sets van) organisaties bereid waren om deze kosten op te brengen, omdat zij opwogen tegen de baten van de innovaties. Met andere woorden, de bereidheid van de (sets van) organisaties om hun – per definitie beperkte – hulpbronnen in te zetten voor de adoptie van de Brede School of het Veiligheidshuis werd bepaald door de lokale betekenissen van de innovaties. Overigens nam deze bereidheid wel toe naarmate het aantal functionele, politieke en institutionele betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis toenam.

Een tweede conclusie die kan worden getrokken, en die volgt uit de eerste conclusie, is dat de *zichtbaarheid* van de betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis een grote invloed heeft gehad op de diffusie en adoptie van de innovaties. Het onderzoek laat allereerst zien dat een aantal (f)actoren dat heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid van de *mogelijke* betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis veelal een positieve, maar geen doorslaggevende invloed heeft gehad op de diffusie en adoptie van de twee innovaties. Uit het onderzoek volgt dat betekenisgeving een *sociale* activiteit is. De onderzochte (sets van) organisaties hebben betekenissen gegeven aan de Brede School en het Veiligheidshuis door te communiceren met andere (sets van) organisaties, zoals de bedenkers van de innovaties, (sets van) organisaties uit hun netwerk, intermediaire organisaties

en de media. In dit *wederzijdse* communicatieproces hebben zij de verschillende, soms zelfs concurrerende, betekenissen uitgewisseld die zij aan de Brede School en het Veiligheidshuis toekenden, en hebben zij geprobeerd gezamenlijke betekenissen aan de innovaties te geven. De casevergelijking maakt echter duidelijk dat adoptie ook een *lokaal* proces is. Met andere woorden, de onderzochte (sets van) organisaties hebben geleerd van de kennis en ervaringen van andere (vergelijkbare) (sets van) organisaties, maar hun adoptiebesluit is uiteindelijk bepaald door de mate waarin zij erin zijn geslaagd deze lessen te vertalen naar hun *lokale* situatie, en met de eigen partners *lokale* en *gedeelde* betekenissen aan de innovaties te geven.

Een aantal (f)actoren dat de *lokale* betekenissen van de Brede School en het Veiligheidshuis zichtbaar heeft gemaakt, heeft daarentegen een positieve, en vaak ook doorslaggevende, invloed gehad op de adoptie en met name *interne* diffusie van de innovaties. Het onderzoek laat zien dat de onderzochte (sets van) organisaties makkelijker betekenissen konden geven aan de Brede School en het Veiligheidshuis als zij de lokale betekenissen van samenwerking zelf konden ervaren (of reeds hadden ervaren), en als de lokale betekenissen van de innovaties zichtbaar werden gemaakt door sleutelfiguren, de lokale media, andere Brede Scholen in de gemeente of een Veiligheidshuis in de regio. De onderzochte (sets van) organisaties konden in dat geval leren van de kennis en ervaringen die andere (sets van) organisaties in dezelfde gemeente of regio – oftewel in dezelfde lokale of regionale situatie, en met deels dezelfde partners – hadden opgedaan met de innovaties.

Een derde conclusie verwijst naar het belang van de factor kneedbaarheid. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale en regionale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Zoals eerder aangegeven zijn de Brede School en het Veiligheidshuis open concepten. Dit betekent dat de onderzochte (sets van) organisaties eigen, *lokale* betekenissen konden geven aan de Brede School en het Veiligheidshuis, en dat zij de innovaties konden aanpassen aan hun eigen, *lokale* situatie en behoeften. Brede Scholen en Veiligheidshuizen zijn er dan ook in allerlei soorten en maten. Overigens maakt de casevergelijking duidelijk dat de kneedbaarheid van de Brede School en het Veiligheidshuis niet alleen is afgenomen bij de *interne* diffusie van de innovaties, maar ook bij hun *externe* diffusie. Dit is een gevolg van de invoering van kwaliteits- en subsidiecriteria, maar ook van het feit dat steeds meer een gedeeld beeld is ontstaan van hoe een Brede School of Veiligheidshuis eruit zou moeten zien.

Een vierde conclusie die kan worden getrokken, is dat een aantal actoren de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis positief, en soms ook doorslaggevend, heeft beïnvloed door *druk* uit te oefenen. Met andere woorden, het feit dat adoptie een *lokaal* proces is, betekent niet dat het altijd een *vrij* proces is. Dit betekent dat het adoptieproces van de (sets van) organisaties soms (in sterke mate) is gestuurd. Zo hebben intermediaire organisaties de *externe* diffusie van de Brede School en het Veiligheidshuis niet alleen gestimuleerd door kennis en ervaringen beschikbaar te stellen en communicatie- en leerprocessen te faciliteren, maar ook door de adoptie van de innovaties op te nemen in hun landelijke beleid. Zowel bij de Brede School als bij het Veiligheidshuis is dan ook sprake van een combinatie van *gedecentraliseerde* en *gecentraliseerde* diffusie. Hoewel het voor (sets van) organisaties steeds moeilijker wordt om de Brede School en het Veiligheidshuis te verwerpen, zijn zij vooralsnog niet wettelijk verplicht de innovaties te adopteren, en is hun adoptie *uiteindelijk* een lokale keuze. Daarnaast is de *interne* diffusie van de innovaties bijvoorbeeld gestimuleerd door concurrentieoverwegingen en door druk van regionaal opererende partners.

Een laatste conclusie heeft betrekking op de relaties tussen de samenwerkingspartners. Zoals hierboven is aangegeven blijkt uit het onderzoek dat het adoptiebesluit van de onderzochte (sets van) organisaties uiteindelijk is bepaald door de mate waarin zij erin zijn geslaagd met de eigen partners *lokale* en *gedeelde* betekenissen aan de innovaties te geven. Dit betekent dat de relaties tussen de samenwerkingspartners een doorslaggevende invloed hebben gehad op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Het onderzoek laat zien dat intensieve, gelijkwaardige en op vertrouwen gebaseerde relaties bepalend zijn voor gezamenlijke betekenisgeving, voor de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid, en voor de bereidheid om samen te werken.

In het volgende, en laatste, hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord.



## 9 Conclusies en aanbevelingen

### 9.1 Inleiding

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal stond, luidde: hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector in het algemeen, en in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, worden beschreven en verklaard? In dit laatste hoofdstuk worden deze centrale onderzoeksvraag, en de in paragraaf 1.3 onderscheiden deelvragen, beantwoord. In paragraaf 9.2 worden de eerste vier deelvragen beantwoord. Eerst wordt aangegeven hoe interorganisationale innovaties in de publieke sector, en de diffusie en adoptie van deze innovaties, kunnen worden gedefinieerd. Daarna wordt ingegaan op de actoren en factoren die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector. Tot slot wordt besproken hoe deze (f)actoren de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid – de Brede School en het Veiligheidshuis – hebben beïnvloed. Op basis van de beantwoording van de eerste vier deelvragen worden tot slot aanbevelingen gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector (paragraaf 9.3), en voor de praktijk van het openbaar bestuur (paragraaf 9.4). Hiermee wordt de vijfde deelvraag beantwoord.

### 9.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de centrale onderzoeksvraag, en de in paragraaf 1.3 onderscheiden deelvragen, beantwoord. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal stond, luidde:

*Hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector in het algemeen, en in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, worden beschreven en verklaard?*

Deze centrale onderzoeksvraag is opgesplitst in vijf deelvragen. In deze paragraaf worden de eerste vier deelvragen beantwoord. De vijfde deelvraag wordt beantwoord in paragraaf 9.3 en in paragraaf 9.4.

#### Deelvraag 1

De eerste deelvraag was: hoe kunnen interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd?

Een innovatie kan worden gedefinieerd als een praktijk die ingrijpend nieuw is voor een organisatie (Rogers, 2003: 12). Innovaties in de publieke sector hebben een bijzondere aard. Zij hebben namelijk vaak een *interorganisationeel* karakter (Borins, 2001; Mandell & Steelman, 2003; Moore & Hartley, 2008; van Twist, 2005). Mede als gevolg van een aantal tragische incidenten is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat veel maatschappelijke vraagstukken een meervoudig karakter hebben, en dat een effectieve aanpak van deze problemen vereist dat de betrokken organisaties intensief samenwerken. In reactie hierop

zijn in de loop van de tijd allerlei beleidssector overstijgende samenwerkingsverbanden ontstaan tussen publieke en soms ook private organisaties, die gericht zijn op de integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Deze samenwerkingsverbanden kunnen worden getypeerd als interorganisationale innovaties, omdat zij leiden tot een combinatie van nieuwe producten of processen, een nieuwe organisatie of concept, en nieuwe onderlinge relaties, die consequenties heeft voor de betrokken individuele organisaties *en* voor de sets van organisaties als geheel (Mandell & Steelman, 2003: 202; Moore & Hartley, 2008: 4).

Een interorganisationale innovatie is het resultaat van een proces van creatieve destructie, oftewel een innovatieproces (Schumpeter, 1942: 83). Een innovatieproces kan omschreven worden als het proces waarin het idee voor een innovatie ontstaat, verder ontwikkeld wordt en zich verspreidt, en dat eindigt met de consequenties van de innovatie (Rogers, 2003: 166). Er kunnen in analytische zin drie fasen worden onderscheiden in een innovatieproces: de initiatiefase, de ontwikkelingsfase en de implementatiefase (van de Ven e.a., 1999). Dit onderzoek richtte zich op de implementatiefase, in het bijzonder op de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie.

Een innovatieproces wordt beïnvloed door de bijzondere context van (sets van) organisaties in de publieke sector (Lundvall, 1992; van de Ven e.a., 1999). Deze context wordt niet alleen gekenmerkt door een gebrek aan incentives voor innovatie, een cultuur die gericht is op het vermijden van risico's, een focus op de korte termijn, en waardenpluriformiteit, maar ook door een toenemende druk om nieuwe oplossingen te bieden voor complexe maatschappelijke vraagstukken (Bekkers, van Duivenboden & Thaens, 2006; Borins, 2001; Koch e.a., 2006; Mulgan & Albury, 2003; Osborne & Brown, 2005; Ringeling, 2004). Kortom, innovatie is een *kernactiviteit* voor (sets van) organisaties in de publieke sector, waarmee zij hun effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit kunnen vergroten.

## Deelvraag 2

De tweede deelvraag was: hoe kunnen de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector worden gedefinieerd?

De *diffusie* van een interorganisationale innovatie kan omschreven worden als het proces waarin de innovatie zich in de tijd via communicatiekanalen verspreidt in een sociaal systeem (Rogers, 2003: 11). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de externe en de interne diffusie van een innovatie (Korteland, Bekkers & Simons, 2006: 116). Er is sprake van *externe* diffusie als een innovatie zich verspreidt van het ene sociale systeem naar het andere sociale systeem, en van *interne* diffusie wanneer een innovatie zich verspreidt *binnen* een sociaal systeem.

Om het verloop van een diffusieproces te kunnen verklaren, moet inzicht worden verkregen in de wijze waarop adoptiebeslissingen tot stand komen. De *adoptie* van een interorganisationale innovatie kan omschreven worden als het proces dat een (set van) organisatie(s) doorloopt vanaf de eerste kennismaking met de innovatie tot aan het adoptiebesluit, en de implementatie en bevestiging van dit besluit (Rogers, 2003: 169). Dit onderzoek richtte zich op het eerste deel van het adoptieproces, namelijk het proces dat leidt tot een adoptiebesluit, oftewel het initiatieproces. Bij de adoptie van een interorganisationale innovatie wordt dit proces op organisationeel *en* op interorganisationeel niveau doorlopen, omdat de adoptie van een interorganisationale innovatie niet alleen een *individueel* adoptiebesluit van elk van de betrokken organisaties vergt, maar ook een *gezamenlijk* adoptiebesluit van de set van organisaties als geheel.



De adoptie van een interorganisationele innovatie kan worden beschouwd als het resultaat van een, meer of minder actieve, zoektocht van een (set van) organisatie(s) naar een nieuwe praktijk. Een adoptieproces kan hiermee getypeerd worden als een *leerproces*, waarin een (set van) organisatie(s) leert van de kennis en ervaringen die andere (sets van) organisaties – zoals reeds bestaande samenwerkingsverbanden en kennisinstituten – met de innovatie hebben opgedaan (Wolman & Page, 2002: 479). In dit *wederzijdse* communicatie- en leerproces wisselen de (sets van) organisaties de verschillende, soms zelfs concurrerende, betekenissen uit die aan de innovatie kunnen worden toegekend, en proberen zij met elkaar *gezamenlijke* betekenissen aan de innovatie te geven (Brown & Duguid, 2000; Ford & Ogilvie, 1996; van der Knaap, 1997; Termeer, 2006; Weick, 1979). Met andere woorden, de omgeving van een (set van) organisatie(s) kan getypeerd worden als een *reservoir* van betekenissen (Korteland & Bekkers, 2008; Silverman, 1971).

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen betekenissen die aan een interorganisationele innovatie in de publieke sector kunnen worden toegekend: een functionele betekenis, een politieke betekenis en een institutionele betekenis (Abrahamson, 1991; Lodge, 2003; March & Olsen, 1989; Pollitt, 2002; Radaelli, 2000). Deze betekenissen verwijzen naar drie typen vragen die een (set van) organisatie(s) zichzelf, en andere (sets van) organisaties, stelt wanneer zij overweegt een interorganisationele innovatie in de publieke sector te adopteren (Hemerijck, 2003; Korteland & Bekkers, 2008). De *functionele* betekenis – werkt het? – verwijst naar de *functie* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie de effectiviteit en/of efficiëntie van een (set van) organisatie(s) kan vergroten (Bennett, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Greenhalgh e.a., 2004; Rogers, 2003). De *politieke* betekenis – past het? – verwijst naar het *maatschappelijke belang* dat aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een innovatie een passend antwoord kan bieden op een maatschappelijk vraagstuk waarmee een (set van) organisatie(s) wordt geconfronteerd (Jones & Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995). De *institutionele* betekenis – moet het? – verwijst naar de *druk* die aan een interorganisationele innovatie wordt toegekend, of naar de mate waarin een (set van) organisatie(s) zich met een innovatie kan conformeren aan een geldende norm (DiMaggio & Powell, 1991; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001). Overigens kunnen deze drie betekenissen alleen in analytische zin worden onderscheiden. In de praktijk zijn zij met elkaar verweven, en beïnvloeden zij elkaar.

### Deelvraag 3

De derde deelvraag luidde: welke actoren en factoren worden in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden als zijnde van invloed op de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector?

In de wetenschappelijke literatuur, in het bijzonder de literatuur over de verspreiding van (innovatieve) ideeën en praktijken, worden tal van actoren en factoren besproken die van invloed (kunnen) zijn op de interorganisationele *en* organisationele adoptie, en daarmee de diffusie, van een interorganisationele innovatie in de publieke sector. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier categorieën van (f)actoren. De *eerste* categorie van factoren betreft de kenmerken van de interorganisationele innovatie, zoals die gepercipieerd worden door een (set van) organisatie(s). Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de comptabiliteit, de complexiteit, de testbaarheid, de zichtbaarheid, de kneedbaar-

heid en de kosten van de interorganisationele innovatie (Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003).

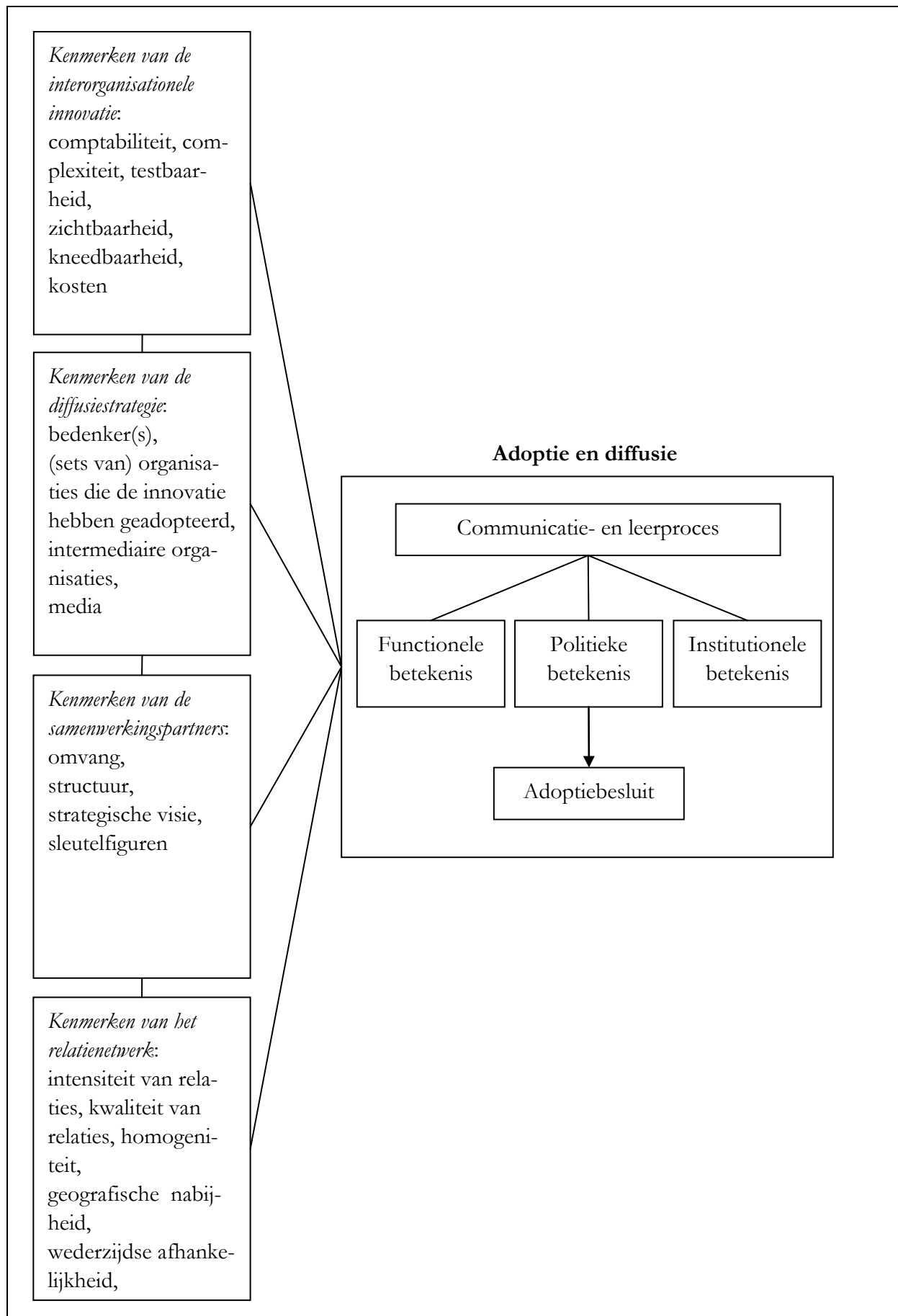
De *tweede* categorie van (f)actoren betreft de kenmerken van de diffusiestrategie van een aantal actoren, zoals die gepercipieerd worden door een (set van) organisatie(s). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de diffusiestrategieën van de bedenker(s) van de innovatie, van (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd, van intermediaire organisaties – zoals ministeries, kenniscentra en adviesbureaus – en van de media (DiMaggio & Powell, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003).

De *derde* categorie van (f)actoren betreft de kenmerken van de samenwerkingspartners, zoals die gepercipieerd worden door een (set van) organisatie(s). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de omvang, de structuur en de strategische visie van de organisaties, en de aanwezigheid van sleutelfiguren in de organisaties (Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Scott, 2001).

De *laatste* categorie van (f)actoren betreft de kenmerken van het relatienetwerk, zoals die gepercipieerd worden door een (set van) organisatie(s). Daarbij gaat het om de relaties *tussen* de samenwerkingspartners, en de relaties die de samenwerkingspartners hebben met *andere* (sets van) organisaties. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de intensiteit van de relaties, de kwaliteit van de relaties, de mate van homogeniteit, de geografische nabijheid, de wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van opinieleiders (DiMaggio & Powell, 1991; Dolowitz & Marsh, 2000; Kingdon, 1995; Rogers, 2003; Scott, 2001).

Overigens kunnen de onderscheiden (f)actoren in de praktijk niet strikt worden gescheiden, maar zijn zij met elkaar verweven en beïnvloeden zij elkaar. Er is sprake van een wisselwerking tussen het interorganisationele en het organisationele niveau waarop een (f)actor kan worden gedefinieerd, tussen de verschillende (f)actoren binnen een categorie, en tussen de (f)actoren uit verschillende categorieën (Wejnert, 2002).

Op basis van de beantwoording van de eerste drie deelvragen is een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector ontwikkeld dat kon worden gebruikt om de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector in het algemeen, en in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, te beschrijven en te analyseren (zie figuur 9.1).



Figuur 9.1 Conceptueel model

#### Deelvraag 4

De vierde deelvraag luidde: hoe beïnvloeden de onderscheiden actoren en factoren de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid?

Om deze vierde deelvraag te kunnen beantwoorden is een gedetailleerde reconstructie gemaakt van de diffusie en adoptie van twee interorganisationale innovaties in de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, de Brede School en het Veiligheidshuis. Eerst is onderzocht hoe de diffusie van de twee innovaties is verlopen. Hieruit blijkt dat beide innovaties zich de afgelopen jaren breed hebben verspreid in Nederland, zowel *tussen* gemeenten (externe diffusie) als *binnen* gemeenten (interne diffusie). Om de diffusie van de innovaties te verklaren, zijn vervolgens per innovatie vier sets van organisaties geselecteerd waarvan de interorganisationale adoptie of verwerping van de innovatie is bestudeerd. Voor de case Brede School zijn dat Gouda, Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht en Maasdriel, en voor de case Veiligheidshuis zijn dat 's-Hertogenbosch, Fryslân, Rotterdam en Den Haag (zie figuur 5.2). Per set van organisaties zijn vervolgens twee organisaties gekozen waarvan de organisationele adoptie of verwerping van de innovatie is onderzocht. Voor de case Brede School gaat het om de gemeente en de scholen, en voor de case Veiligheidshuis om de gemeente en het arrondissementsparket. Vervolgens is op basis van documentenonderzoek en interviews een reconstructie gemaakt van de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis door deze (sets van) organisaties, van de betekenissen die zij aan de innovaties hebben toegekend, en van de actoren en factoren die hierop van invloed zijn geweest. Op basis hiervan kunnen diverse conclusies worden getrokken over hoe de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector, in het bijzonder binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, kunnen worden beschreven en verklaard.

#### Drie typen betekenissen

Allereerst kan een aantal conclusies worden getrokken over de betekenissen die de onderzochte (sets van) organisaties aan de Brede School en aan het Veiligheidshuis hebben toegekend. Uit het onderzoek blijkt in de eerste plaats dat de onderzochte (sets van) organisaties *vele* functionele, politieke en institutionele betekenissen aan de twee innovaties hebben toegekend. Met andere woorden, er kan niet worden gesproken over *de* betekenis van een innovatie. Er kan echter wel een onderscheid worden gemaakt tussen betekenissen die in meerdere en die in mindere mate worden *gedeeld*, want sommige betekenissen werden door *alle* (sets van) organisaties aan de innovaties toegekend, en andere betekenissen werden vooral door *bepaalde* (sets van) organisaties aan de innovaties gegeven.

Het feit dat er zo veel betekenissen aan de Brede School en het Veiligheidshuis zijn toegekend, betekent dat het *open* en *veelzijdige* concepten zijn. Met beide innovaties, maar vooral met de Brede School, kunnen doelstellingen op diverse beleidsterreinen, en van verschillende stakeholders, worden nagestreefd, waardoor *allerlei* (sets van) organisaties betekenissen aan de innovatie kunnen geven. Een belangrijke conclusie die op basis van het onderzoek kan worden getrokken, is dan ook dat de kans op adoptie, en daarmee diffusie, van een innovatie toeneemt naarmate meer functionele, politieke en institutionele betekenissen aan de innovatie kunnen worden toegekend. In dat geval wordt het voor een (set van) organisatie(s) namelijk steeds lastiger de innovatie te verwerpen.

Ook blijkt uit het onderzoek dat er een relatie is tussen het *tijdstip* van adoptie en het *aantal* betekenissen dat de (sets van) organisaties aan de Brede School en het Veiligheidshuis hebben toegekend, want (sets van) organisaties die de innovaties later hebben geadopteerd, hebben *meer* betekenissen gegeven dan (sets van) organisaties die de innovaties vroeg hebben geadopteerd. Anders gezegd, betekenisgeving is een *doorlopend* proces, waarin (sets van) organisaties steeds weer nieuwe betekenissen van een innovatie ontdekken.

Verder kan worden geconcludeerd dat de (sets van) organisaties de onderzochte innovaties om zowel functionele, politieke als institutionele redenen hebben geadopteerd, oftewel alle drie de betekenissen hebben een rol gespeeld bij de diffusie en adoptie van deze interorganisationale innovaties in de publieke sector. Er is wel een relatie tussen het *tijdstip* van adoptie en de *weging* van de betekenissen. De adoptiebeslissing van (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis vroeg hebben geadopteerd is vooral bepaald door de *functionele* betekenis van de innovatie, terwijl de adoptiebeslissing van (sets van) organisaties die de Brede School of het Veiligheidshuis later hebben geadopteerd met name is gebaseerd op de *institutionele* betekenis van de innovatie. De *politieke* betekenis heeft daarentegen een rol gespeeld bij de adoptiebeslissing van *alle* onderzochte (sets van) organisaties. De politieke betekenis van een innovatie is *bepalend* voor de functionele en de institutionele betekenis van de innovatie, want er worden functies en druk aan een innovatie toegekend, *omdat* zij een bijdrage kan leveren aan de succesvolle oplossing van een erkend maatschappelijk vraagstuk.

Daarnaast maakt het onderzoek duidelijk dat de betekenissen die de (sets van) organisaties aan de innovaties hebben toegekend met elkaar verweven zijn en elkaar beïnvloeden. Dit betekent in de eerste plaats dat zij in de praktijk moeilijk te scheiden zijn. Dit wordt versterkt doordat (sets van) organisaties zich bij de adoptie van een innovatie vaak laten *leiden* door de ‘logica van de gepastheid’, oftewel de politieke en de institutionele betekenis, maar hun gedrag *verklaren* en *rechtvaardigen* in termen van de ‘logica van de consequentie’, oftewel de functionele betekenis. Ook kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat de kans op adoptie, en daarmee diffusie, van een innovatie toeneemt als de betekenissen elkaar overlappen en versterken.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat adoptie niet alleen getypeerd kan worden als een *proces* van betekenisgeving, maar dat betekenisgeving ook een *voorwaarde* is voor het adoptiebesluit. Met andere woorden, de (sets van) organisatie(s) hebben pas een besluit genomen over de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis toen duidelijk was wat de *lokale* betekenissen van de innovaties waren, of zouden kunnen zijn.

### **Actoren en factoren die diffusie en adoptie beïnvloeden**

Daarnaast kan een aantal conclusies worden getrokken over de (f)actoren die van invloed zijn geweest op de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis. Er konden niet altijd *eenduidige* conclusies worden getrokken over de aard en omvang van de invloed van een (f)actor, omdat de invloed van de onderscheiden (f)actoren niet alleen verschilde *tussen* de cases, maar ook *binnen* de cases. Dit *kwalitatieve* onderzoek laat dan ook zien dat een adoptieproces een *lokaal* karakter heeft, en dat de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis het resultaat is van een lokaal *samen spel* van vele, met elkaar verweven (f)actoren. Anders gezegd, de diffusie en adoptie van de twee interorganisationale innovaties is niet bepaald door een of enkele (f)actoren, maar door vele (f)actoren die op een zeker moment, in een specifieke lokale situatie, bij elkaar kwamen.

Uit het onderzoek blijkt allereerst dat de hoge kosten van de innovaties hun adoptie niet doorslaggevend hebben belemmerd. De adoptie van ingrijpende en complexe innovaties als de Brede School en het Veiligheidshuis vergt veel tijd, geld en energie – mede omdat zij meestal niet aansluiten op de bestaande normen, waarden en werkwijzen – maar de onderzochte (sets van) organisaties waren bereid om deze kosten op te brengen, omdat zij opwogen tegen de baten van de innovaties. Met andere woorden, de bereidheid van de (sets van) organisaties om hun beperkte hulpbronnen in te zetten voor de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis werd bepaald door de lokale betekenissen van de innovaties. Deze bereidheid nam wel toe naarmate het aantal functionele, politieke en institutionele betekenissen van de innovaties toenam.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat de *zichtbaarheid* van de betekenissen van de innovaties een belangrijke invloed heeft gehad op hun diffusie en adoptie. Een aantal (f)actoren dat heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid van de *mogelijke* betekenissen van de innovaties heeft veelal een positieve, maar geen doorslaggevende invloed gehad. Uit het onderzoek blijkt dat betekenisgeving een *sociale* activiteit is. Dit betekent dat de (sets van) organisaties betekenissen hebben gegeven aan de innovaties door te communiceren met andere (sets van) organisaties, zoals de bedenkers van de innovaties, (sets van) organisaties uit hun netwerk, intermediaire organisaties en de media. In dit *nederzijdse* communicatieproces hebben zij de verschillende, concurrerende betekenissen uitgewisseld die zij aan de innovaties toekenden, en hebben zij gezamenlijke betekenissen aan de innovaties gegeven. Adoptie is echter ook een *lokaal* proces, hetgeen betekent dat de (sets van) organisaties hebben geleerd van de kennis en ervaringen van andere (vergelijkbare) (sets van) organisaties, maar dat hun adoptiebesluit uiteindelijk is bepaald door de mate waarin zij erin zijn geslaagd deze lessen te vertalen naar hun *lokale* situatie, en met de eigen partners *lokale* en *gedeelde* betekenissen aan de innovaties te geven.

Een aantal (f)actoren dat de *lokale* betekenissen van de innovaties zichtbaar heeft gemaakt, heeft daarentegen een positieve, en vaak ook doorslaggevende, invloed gehad op hun adoptie en met name *interne* diffusie. De (sets van) organisaties konden makkelijker betekenissen geven aan de innovaties als zij de lokale betekenissen van samenwerking zelf konden ervaren (of reeds hadden ervaren), en als de lokale betekenissen van de innovaties zichtbaar werden gemaakt door sleutelfiguren, de lokale media, andere Brede Scholen in de gemeente of een Veiligheidshuis in de regio. Zij konden in dat geval leren van de kennis en ervaringen die andere (sets van) organisaties in dezelfde gemeente of regio – oftewel in dezelfde lokale of regionale situatie, en met deels dezelfde partners – hadden opgedaan met de innovaties.

Een volgende conclusie heeft betrekking op de factor kneedbaarheid. Zowel de Brede School als het Veiligheidshuis is een open concept. Dit betekent dat de (sets van) organisaties eigen, *lokale* betekenissen aan de innovaties konden geven, en dat zij de innovaties konden aanpassen aan hun eigen, *lokale* situatie en behoeften. Dit is belangrijk, omdat de lokale en regionale verschillen tussen (sets van) organisaties groot zijn. Brede Scholen en Veiligheidshuizen zijn er dan ook in allerlei soorten en maten. Overigens is de kneedbaarheid van de Brede School en het Veiligheidshuis niet alleen afgenomen bij de *interne* diffusie van de innovaties, maar ook bij hun *externe* diffusie. Dit is een gevolg van de invoering van kwaliteits- en subsidiecriteria en van het feit dat steeds meer een gedeeld beeld is ontstaan van hoe een Brede School of Veiligheidshuis eruit zou moeten zien.

Uit het onderzoek blijkt ook dat een aantal actoren de diffusie en adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis positief, en soms ook doorslaggevend, heeft beïnvloed door

*druk* uit te oefenen. Adoptie is een *lokaal* proces, maar dat betekent niet dat het altijd een *vrij* proces is. Met andere woorden, het adoptieproces van (sets van) organisaties wordt soms (in sterke mate) gestuurd. Intermediaire organisaties hebben de *externe* diffusie van de innovatie bijvoorbeeld niet alleen gestimuleerd door kennis en ervaringen beschikbaar te stellen en communicatie- en leerprocessen te faciliteren, maar ook door de adoptie van de innovaties op te nemen in hun landelijke beleid. Bij beide innovaties is dan ook sprake van een combinatie van *gedecentraliseerde* en *gecentraliseerde* diffusie. Hoewel het voor (sets van) organisaties steeds moeilijker wordt om de Brede School en het Veiligheidshuis te verwerpen, zijn zij vooralsnog niet wettelijk verplicht de innovaties te adopteren, en is hun adoptie *uiteindelijk* een lokale keuze. Daarnaast is de *interne* diffusie van de innovaties onder andere gestimuleerd door concurrentieoverwegingen en druk van regionaal opererende partners.

Een laatste conclusie heeft betrekking op de relaties tussen de samenwerkingspartners. Uit het onderzoek blijkt dat het adoptiebesluit van de (sets van) organisaties uiteindelijk is bepaald door de mate waarin zij erin zijn geslaagd met de eigen partners *lokale* en *gedeelde* betekenissen aan de innovaties te geven, hetgeen betekent dat de relaties tussen de samenwerkingspartners een doorslaggevende invloed hebben gehad op de diffusie en adoptie van de innovaties. Intensieve, gelijkwaardige, en op vertrouwen gebaseerde relaties zijn bepalend geweest voor gezamenlijke betekenisgeving, voor de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid, en voor de bereidheid om samen te werken.

Op basis van deze beantwoording van de eerste vier deelvragen kunnen tot slot aanbevelingen worden gedaan voor wetenschappelijk onderzoek naar de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector (paragraaf 9.3), en voor de praktijk van het openbaar bestuur (paragraaf 9.4).

### 9.3 Discussie en aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de resultaten van dit onderzoek. Op basis hiervan wordt een aantal thema's benoemd die aanknopingspunten bieden voor nader onderzoek op het terrein van de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector.

#### Openbreken van samengestelde innovaties

Een eerste aanbeveling heeft betrekking op het samengestelde karakter van interorganisationale innovaties. Uit het onderzoek blijkt dat interorganisationale innovaties als de Brede School en het Veiligheidshuis uit een combinatie van een aantal, verschillende typen, innovaties bestaan. Een Veiligheidshuis kan bijvoorbeeld een samenstelling zijn van een nieuw fysiek of virtueel loket, een nieuw registratiesysteem en nieuwe behandelingstrajecten voor veelplegers. Dit betekent dat bij de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis een onderscheid kan worden gemaakt tussen de adoptie van de innovaties als *geheel* – oftewel, het besluit om een Brede School of Veiligheidshuis te ontwikkelen – en de adoptie van de verschillende *aspecten* van de innovaties, zoals een nieuwe fysiek of virtueel loket of een nieuw registratiesysteem.

Dit onderzoek richtte zich op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis als geheel, en niet op de adoptie van de verschillende aspecten van de innovaties. Uit het onderzoek blijkt echter dat de onderzochte (sets van) organisaties de verschillende aspecten

ten van de Brede School en het Veiligheidshuis niet tegelijkertijd hebben geadopteerd. Zij hebben bijvoorbeeld eerst een aantal gezamenlijke trajecten ontwikkeld en pas op een later moment, op basis van de opgedane ervaringen, een gezamenlijk registratiesysteem ingevoerd. Anders gezegd, nadat (sets van) organisaties hebben besloten een interorganisatiele innovatie te adopteren, starten zij een aantal nieuwe adoptieprocessen, en zullen zij bepalen welke aspecten van de innovatie zij op welk moment willen invoeren.

In dit onderzoek zijn alleen de betekenissen die zijn toegekend aan de Brede School en het Veiligheidshuis als *geheel*, en de (f)actoren die daarop van invloed van zijn geweest, in kaart gebracht. De verwachting is echter dat bij de adoptie van de verschillende *aspecten* van de innovaties deels andere betekenissen en (f)actoren een rol spelen. Uit de literatuur (Damanpour & Schneider, 2008; Schneider, 2007; Walker, 2006, 2007) blijkt namelijk dat de invloed van de in hoofdstuk 4 onderscheiden (f)actoren mede wordt bepaald door het *type* innovatie. Met andere woorden, de adoptie van een gezamenlijk fysiek loket zal anders verlopen dan de adoptie van een gezamenlijk registratiesysteem. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om het samengestelde karakter van interorganisatiele innovaties meer aandacht te geven door de innovaties als het ware open te breken, en oog te hebben voor de verschillende adoptieprocessen die volgen op het besluit van (sets van) organisaties om een interorganisatiele innovatie als de Brede School of het Veiligheidshuis te adopteren. Daarbij is het belangrijk om aandacht te besteden aan de wisselwerking tussen de verschillende deelinnovaties, aan de mate waarin en wijze waarop zij elkaar versterken dan wel verzwakken, en aan de vraag hoe de adoptie van een bepaalde deelinnovatie het pad vastlegt voor de deelinnovaties die eventueel volgen. Hiermee wordt inzicht verkregen in de verschillende betekenissen en (f)actoren die bepalend zijn voor de adoptie van de diverse aspecten van een interorganisatiele innovatie, en in de mate waarin en wijze waarop zij elkaar beïnvloeden.

### **Verspreiding van interorganisatiele innovaties tussen landen**

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties tussen *landen*. Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen in Nederland, maar ook in diverse andere landen Brede Scholen en Veiligheidshuizen zijn gerealiseerd, en dat het ontstaan van Brede Scholen en Veiligheidshuizen in Nederland is geïnspireerd door deze internationale ontwikkelingen. Een interessante vraag is dan hoe in andere landen invulling is gegeven aan deze innovaties, en in hoeverre zij overeenkomsten dan wel verschillen vertonen met de Nederlandse Brede Scholen en Veiligheidshuizen. Een belangrijk inzicht uit dit onderzoek is immers dat interorganisatiele innovaties als de Brede School en het Veiligheidshuis een sterk *lokaal* karakter hebben. Uit de literatuur over hervorming in de publieke sector (Pollitt, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2004; Smullen, 2007) blijkt dat landen steeds meer op elkaar gaan lijken, doordat zij veelal dezelfde managementconcepten invoeren. Anders gezegd, er is sprake van convergentie tussen landen. Deze literatuur richt zich echter vooral op de verspreiding van *management*concepten, terwijl in dit onderzoek de diffusie en adoptie van *inhoudelijke* concepten centraal staat. Een interessante vraag, en thema voor vervolgonderzoek, is dan ook of en in welke mate deze homogenisering ook optreedt bij de verspreiding van meer inhoudelijke concepten, zoals de Brede School en het Veiligheidshuis, en welke (f)actoren hierbij bepalend zijn. Is er bijvoorbeeld daadwerkelijk sprake van vergelijkbare *praktijken*, of gaat het met name om het hanteren van dezelfde concepten en labels, en daarmee vooral om retoriek (zie ook Pollitt, 2002)? Een andere vraag is dit verband is in hoeverre het aangetoonde lokale karakter van innovaties



hierbij een rol speelt. In de genoemde literatuur wordt een aantal meer algemene (f)actoren benoemd die bepalend zijn voor convergentie tussen landen, zoals de mate waarin het politiek-administratieve bestel en de institutionele cultuur van twee landen op elkaar aansluiten. Dit onderzoek biedt echter een kader om de verspreiding van interorganisationale innovaties tussen landen op een meer systematische wijze te beschrijven en te verklaren.

### **Adoptie van interorganisationale innovaties op het organisationele niveau**

Een volgende aanbeveling verwijst naar de externe validiteit van de onderzoeksresultaten op het organisationele niveau. In paragraaf 3.3.1 is aangegeven dat een adoptieproces bij interorganisationale innovaties op drie niveaus wordt doorlopen: het interorganisationale niveau, het organisationele niveau en het niveau van de organisatieleden. In dit onderzoek is de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis bestudeerd op interorganisationeel niveau en op organisationeel niveau. Om inzicht te krijgen in de *organisationele* adoptie van de innovaties zijn om praktische redenen *twee* organisaties geselecteerd – respectievelijk de gemeente en de scholen, en de gemeente en het arrondissementsparket – waarvan het organisationele adoptieproces, en de wisselwerking met het interorganisationale adoptieproces, is onderzocht. In de praktijk zijn bij de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis echter *vele* organisaties betrokken. Dit betekent dat de conclusies die op basis van dit onderzoek kunnen worden getrokken over de organisationele adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis beperkt zijn. Hoewel bij de selectie van de organisaties is gekozen voor twee *kernorganisaties*, oftewel organisaties die een regierol vervullen bij de adoptie en implementatie van de innovaties, is onzeker of de onderzoeksresultaten generaliseerd kunnen worden naar de andere betrokken organisaties (zie paragraaf 5.6). Een aanbeveling is dan ook om in vervolgonderzoek aandacht te besteden aan de organisationele adoptie van een interorganisationale innovatie door *alle* betrokken organisaties.

### **Adoptie van interorganisationale innovaties door organisatieleden**

Een vierde aanbeveling heeft betrekking op de adoptie van de Brede School en het Veiligheidshuis op het niveau van de organisatieleden. In paragraaf 3.3.1 is aangegeven dat de *succesvolle* adoptie van een interorganisationale innovatie niet alleen een positief adoptiebesluit vergt op het interorganisationale en het organisationele niveau, maar ook op het niveau van de organisatieleden, omdat dit het niveau is waarop een interorganisationale innovatie moet worden geïmplementeerd. Uit de literatuur (Borins, 1998, 2001) blijkt dat de adoptie van een innovatie veelal grote consequenties heeft voor de dagelijkse praktijk van professionals, omdat zij bestaande werkwijzen en machtsstructuren wijzigt. Professionals *verzetten* zich dan ook regelmatig tegen de adoptie van een innovatie, met name tegen de adoptie van ingrijpende innovaties die gericht zijn op de versterking van de onderlinge samenwerking. Dit zijn echter *juist* kenmerken van interorganisationale innovaties, zoals de Brede School en het Veiligheidshuis. Een conclusie uit dit onderzoek is dat het niet aansluiten van de Brede School en het Veiligheidshuis op de bestaande werkwijzen van de (sets van) organisaties een negatieve (maar geen doorslaggevende invloed) heeft gehad op het adoptiebesluit. In de interviews werd echter aangegeven dat deze factor in de praktijk wel een belangrijke belemmering vormde voor de *implementatie* van de innovaties. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om aandacht te besteden aan de adoptie van interorganisationale innovaties op het niveau van de organisatieleden. Hiermee wordt inzicht verkregen in de betekenissen die de organisatieleden aan een interorganisationale

innovatie hebben toegekend, in de (f)actoren die hierop van invloed zijn geweest, en in de wisselwerking tussen het adoptieproces op dit niveau en het adoptieproces op het interorganisationale en het organisationele niveau.

### **Innovatiebiografieën**

Een laatste aanbeveling heeft betrekking op het langdurige en grillige karakter van diffusie- en adoptieprocessen. Uit het onderzoek blijkt dat de Brede School en het Veiligheidshuis *actuele* innovaties zijn, die zich gedurende het onderzoek, zowel extern als intern, verder hebben verspreid. Het onderzoek laat ook zien dat de verspreiding van de innovaties grillig is verlopen. De selectie van de onderzochte sets van organisaties binnen de beide cases heeft grotendeels in 2006 plaatsgevonden, en is mede gebaseerd op de mate van adoptie. Daarbij zijn twee sets van organisaties geselecteerd die de onderzochte innovaties hadden geadopteerd, en twee sets van organisaties die de innovaties hadden verworpen. Uit de casestudy's blijkt echter dat een aantal van de sets van organisaties die de Brede School en het Veiligheidshuis in 2006 hadden verworpen, de innovaties ten tijde van het onderzoek alsnog hebben geadopteerd. Door de voor het onderzoek benodigde data op twee momenten te verzamelen, namelijk in 2006 en in 2008, kon hierop worden ingespeeld, en konden verklaringen voor deze ontwikkelingen worden gegeven. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om, meer dan in deze opzet mogelijk was, rekening te houden met het langdurige en grillige karakter van diffusie- en adoptieprocessen en deze processen gedurende een *langere* periode te bestuderen. Een dergelijke historische benadering van interorganisationale innovaties kan bijvoorbeeld door middel van een zogenaamde 'innovatiebiografie' worden vormgegeven (Bekkers, 2007: 383). In een dergelijke, doorgaans meer narratieve benadering wordt de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie langdurig gevolgd, en wordt in kaart gebracht hoe het diffusie- en adoptieproces zich heeft ontwikkeld, en wat daarbij kritische momenten waren. Het evolutionaire karakter van de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties kan op deze wijze beter in kaart worden gebracht. Het in dit onderzoek ontwikkelde conceptuele model kan daarbij niettemin belangrijke aanknopingspunten bieden. De kracht van dit onderzoek ligt immers juist in het identificeren en ordenen van (f)actoren die de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie in de publieke sector beïnvloeden.

## **9.4 Aanbevelingen voor de praktijk van het openbaar bestuur**

In deze paragraaf wordt tot slot op basis van de onderzoeksresultaten een aantal aanbevelingen gepresenteerd voor de praktijk van het openbaar bestuur. Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 zijn de afgelopen jaren allerlei initiatieven genomen om innovatie in de publieke sector te stimuleren, bijvoorbeeld door de commissie Innovatie in het Openbaar Bestuur (InAxis). Opvallend is dat daarbij weinig aandacht wordt besteed aan de *verspreiding* van succesvolle innovaties. De bestaande diffusiestrategieën zijn bovendien vooral gericht op het beschikbaar stellen van kennis over en ervaringen met innovaties, bijvoorbeeld op een website of tijdens een congres. In deze paragraaf wordt op basis van de onderzoeksresultaten een aantal aanbevelingen geformuleerd die beter aansluiten bij het interorganisationale karakter en de bijzondere context van innovaties in de publieke sector, en van de diffusie en adoptie van deze innovaties (zie ook Korteland, Bekkers & Simons, 2006).

Dit onderzoek laat zien dat de adoptie van een interorganisationale innovatie in de publieke sector het resultaat is van een *communicatie- en leerproces*, waarin een (set van) organisatie(s) functionele, politieke en institutionele betekenissen aan de innovatie toekent. Dit betekent dat de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie kan worden beïnvloed door dit communicatie- en leerproces te *faciliteren*. De resultaten van dit onderzoek bieden hiervoor een aantal aanknopingspunten.

### **Zichtbaar maken van betekenissen**

Uit het onderzoek blijkt dat de betekenissen van een interorganisationale innovatie meestal niet direct duidelijk zijn voor een set van organisaties, en dat de bedenkers van een innovatie, (sets van) organisaties die de innovatie al hebben geadopteerd, intermediaire organisaties en de media een belangrijke rol kunnen spelen bij het zichtbaar maken van deze betekenissen. Zij kunnen dit allereerst doen door de opgedane kennis over en ervaringen met de innovatie te codificeren, bijvoorbeeld door een handleiding te maken, en deze kennis en ervaringen beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld op een website of in een nieuwsbrief. Maar het is vooral belangrijk dat zij met de set van organisaties *communiceren* over de betekenissen van de innovatie, en haar de betekenissen van de innovatie laten zien en ervaren, bijvoorbeeld tijdens een werkbezoek, congres of simulatie. Het onderzoek maakt namelijk duidelijk dat adoptie een *sociaal* proces is, en dat een set van organisaties samen met andere actoren betekenissen toekent aan een innovatie. Daarbij is het belangrijk dat de *mogelijke*, maar vooral ook de *lokale* betekenissen van de innovatie zichtbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door de innovatie te koppelen aan een probleem waar de set van organisaties mee worstelt, omdat deze *lokale* betekenissen van een innovatie uiteindelijk bepalend zijn voor het adoptiebesluit, zoals het onderzoek laat zien.

### **Mobiliseren van sleutelfiguren**

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren een belangrijke rol spelen bij de adoptie van een interorganisationale innovatie, door de *lokale* betekenissen van de innovatie *binnen* hun organisaties zichtbaar te maken, draagvlak voor de innovatie te creëren, en hulpbronnen voor haar adoptie vrij te maken. Dit betekent dat de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie kan worden gestimuleerd door deze bestuurlijke, ambtelijke en professionele sleutelfiguren te identificeren en te mobiliseren, bijvoorbeeld door hen te ondersteunen bij het ontwikkelen van een interne diffusiestrategie.

### **Ruimte bieden om te kneden**

De resultaten van dit onderzoek wijzen ook op het belang van een *open* concept. Een open concept biedt namelijk de ruimte om met de innovatie verschillende doelstellingen van verschillende stakeholders na te streven, oftewel voor het toekennen van vele functionele, politieke en institutionele betekenissen. Hierdoor kunnen allerlei (sets van) organisaties betekenissen aan de innovatie geven en neemt de kans op diffusie en adoptie toe. Dit betekent dat het voor de diffusie en adoptie van een interorganisationale innovatie belangrijk is dat er ruimte is voor lokale betekenisgeving, en dat (sets van) organisaties de innovatie kunnen aanpassen aan hun lokale situatie en behoeften. Adoptie is namelijk niet het resultaat van het een op een kopiëren van een succesvol voorbeeld, zoals het onderzoek laat zien. Uiteraard betekent dit niet dat er bijvoorbeeld geen kwaliteits- of subsidiecriteria voor de innovatie opgesteld mogen worden.

## Investeren in onderlinge relaties

Tot slot laat het onderzoek zien dat intensieve en kwalitatief goede relaties noodzakelijk zijn voor het gezamenlijke lokale betekenisgeving. Dit betekent dat het voor de adoptie van een interorganisationele innovatie belangrijk is dat de samenwerkingspartners gedurende het gehele adoptieproces intensief contact met elkaar hebben, zodat zij de problemen waar zij mee worstelen, en de mogelijke bijdrage die de innovatie aan de aanpak van deze problemen kan leveren, kunnen delen. Hierdoor wordt het besef van wederzijdse afhankelijkheid versterkt, en de lokale betekenissen van de interorganisationele innovatie zichtbaar. De eerder genoemde organisaties, zoals intermediaire organisaties, kunnen de samenwerkingspartners hierbij helpen, bijvoorbeeld door hen begeleiding te bieden.

## Tot slot

De komende jaren staat het openbaar bestuur voor een aantal grote uitdagingen. De overheid wordt geconfronteerd met een veelheid aan complexe maatschappelijke vraagstukken die om een oplossing vragen, zoals de vergrijzing, fileproblemen, gevoelens van onveiligheid, en het tekort aan arbeidskrachten in de gezondheidszorg. Deze oplossingen moeten bovendien worden gevonden in een tijd waarin er sprake is van ernstige zorgen over de overheidsfinanciën, en als gevolg daarvan grote bezuinigingsoperaties. De roep om innovaties die de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de publieke sector kunnen vergroten, is dan ook groot. Er wordt in dat kader zelfs gesproken over het aanstellen van een minister voor innovatie, naar voorbeeld van onder andere België en Groot-Brittannië.

In dit onderzoek is de vraag beantwoord hoe de *verspreiding* van innovaties, in het bijzonder interorganisationele innovaties binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid, kan worden beschreven en verklaard. Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde in haar toespraak tijdens het Innovatiecongres Veiligheid op 24 juni 2009: “Bij sommige onderwerpen denk ik: waarom voeren we het niet gewoon in? (..) [Ik meen] dat we ideeën die hun waarde hebben bewezen sneller in de praktijk kunnen toepassen.” Dit onderzoek laat zien dat de diffusie en adoptie van innovaties niet een kwestie is van ‘gewoon invoeren’. De belangrijkste boodschap van dit onderzoek, en daarmee voor een toekomstige minister van innovatie, is dat de diffusie en adoptie van een interorganisationele innovatie in de publieke sector het resultaat is van een *lokaal* proces waarin (sets van) organisaties – *samen* met andere actoren – functionele, politieke en institutionele betekenissen aan de innovatie toekennen, en dat wordt beïnvloed door een *samenspel* van (f)actoren. Kortom, de diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector veronderstelt dat (sets van) organisaties in staat zijn de kansen die een nieuwe praktijk kan bieden te zien, en deze praktijk te verbinden met de vraagstukken waar zij zelf mee worstelen.

## Literatuurlijst

Abernathy, W., Clark, K. & Kantnow, A. (1983). *Industrial renaissance*. New York: Basic Books.

Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*. Jrg. 16, nr. 3, p. 586-612.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2006). *Opening van zaken: beleid voor open innovatie*. Quantas: Rijswijk.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2008). *Meer laten gebeuren: innovatiebeleid voor de publieke sector*. Quantas: Rijswijk.

Alphen, F. van (2010, 2 februari). Innovaties kennen ook hun duistere kanten. *De Volkskrant*.

Altshuler, A.A. & Behn, E.D. (1997) (red.). *Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas*. Washington: The Brookings Institution.

Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Boston: McGraw Hill.

Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Bekkers, V.J.J.M., Duivenboden, H. van & Thaens, M. (2006). *Information and communication technology and public innovation: assessing the ICT driven modernisation of public administration*. Amsterdam: IOS Press.

Bekkers, V.J.J.M. & Korteland, E.H. (2006). Governance, ICT and the innovation agenda of public administration: a comparison of some European policy initiatives. In: Bekkers, V.J.J.M., Thaens, M. & Duivenboden, H. van (red.). *ICT and public innovation: assessing the ICT driven modernization of public administration*. Amsterdam: IOS Press.

Bekkers, V.J.J.M. & Korteland, E.H. (2008). De diffusie en adoptie van innovaties in de Nederlandse publieke sector. *Bestuurswetenschappen*. Jrg. 62, nr. 3, p. 8-28.

Bennett, C.J. (1991). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*. Jrg. 21, nr. 2, p. 215-233.

Berry, F.S. (1994). Sizing up state policy innovation research. *Policy Studies Journal*. Jrg. 22, nr. 3, p. 442-456.

Berry, F.S. & Berry, W.D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *The American Political Science Review*. Jrg. 84, nr. 2, p. 395-415.

Borins, S. (1998). *Innovation with integrity: how local heroes are transforming American Government*. Washington: Georgetown University Press.

Borins, S. (2001). *The challenge of innovating in government*. Arlington: the Pricewaterhouse-Coopers Endowment for the Business of Government.

Brown, J. & Duguid, S. (2000). *The social life of information*. Boston: Harvard Business School Press.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). Policy networks and governance. In: Weimer, D.L. (red.). *Institutional design*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Burns, T. & Stalker, G. (1961). *Management of innovation*. Londen: Tavistock.

Burt, R.S. (1987). Social contagion and innovation: cohesion versus structural equivalence. *American Journal of Sociology*. Jrg. 92, nr. 6, p. 1287-1335.

Camison-Zornoza, C., Lapierda-Alcami, R., Segarra-Cipres, M. & Boronat-Navarro, M. (2004). A meta-analysis of innovation and organizational size. *Organization Studies*. Jrg. 25, nr. 3, p. 331-361.

Camps, T., Diederer, P. & Hofstede, G.J. (red.) (2004). *The emerging world of chains and networks: bridging theory and practice*. 's-Gravenhage: Reed Business Information.

Chesbrough, H. (2003). *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press.

Chesbrough, H. (2006). *Open business models: how to thrive in the new innovation landscape*. Boston: Harvard Business School Press.

Clark, P. (1987). *Anglo-American innovation*. Berlijn: De Gruyter.

Damanpour, F. (1992). Organizational size and innovation. *Organization Studies*. Jrg. 13, nr. 3, p. 375-402.

Damanpour, F. (1996). Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models. *Management Science*. Jrg. 42, nr. 5, p. 693-716.

Damanpour, F. & Schneider, M. (2006). Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers. *British Journal of Management*. Jrg. 17, nr. 3, p. 215-236.

- Damanpour, F. & Schneider, M. (2008). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Jrg. 19, nr. 3, p. 495-522.
- Da Roche, A., Christensen, C. & Paim, N. (1990). Characteristics of innovative firms in the Brazilian computer industry. *Journal of Product Innovation Management*. Jrg. 7, nr. 2, p. 123-134.
- Dekker, S. & Hansén, D. (2004). Learning under pressure: the effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Jrg. 14, nr. 2, p. 211-230.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. Jrg. 48, nr. 2, p. 147-160.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (red.) (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Jrg. 13, nr. 1, p. 5-24.
- Downe, J., Hartley, J. & Rashman, L. (2004). Evaluating the extent of inter-organizational learning and change in local authorities through the English Beacon Council Scheme. *Public Management Review*. Jrg. 6, nr. 4, p. 531-553.
- Drucker, P. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. Londen: Heinemann.
- Duivenboden, H.P.M. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M. & Veld, R. in 't (red.) (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H (2007). Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*. Jrg. 39, nr. 1, p. 25-50.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: a guide to the literature. In: Fagerberg, J., Mowery, D.C. & Nelson, R.R. (red.). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fijnaut, C. & Zaat, I. (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg: een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Commissie Veilig Samenleven. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Ford, C.M. & Ogilvie, D.T. (1996). The role of creative action in organizational learning and change. *Journal of Organizational Change Management*. Jrg. 9, nr. 1, p. 54-62.
- Frambach, R.T. (1993). An integrated model of organizational adoption and diffusion of innovations. *European Journal of Marketing*. Jrg. 27, nr. 5, p. 22-41.

Frambach, R. & Schillewaert, N. (2002). Organizational innovation adoption: a multi-level framework of determinants and opportunities for future research. *Journal of Business Research*. Jrg. 55, nr. 2, p. 163-176.

Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*. 's-Gravenhage: SDU.

Granovetter, M.S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. Jrg. 78, nr. 6, p. 1360-1380.

Gray, V. (1973). Innovation in the states: a diffusion study. *The American Political Science Review*. Jrg. 67, nr. 4, p. 1174-1185.

Greenhalgh, T., Robert, G., Bate, P., Kyriakidou, O., Macfarlane, F. & Peacock, R. (2004). *How to spread good ideas: a systematic review of the literature on diffusion, dissemination and sustainability of innovations in health service delivery and organisation*. National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation.

Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*. Jrg. 25, nr. 3, p. 275-296.

Hall, B.H. (2005). Innovation and diffusion. In: Fagerberg, J., Mowery, D.C. & Nelson, R.R. (red.). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Røste, R. (2005). *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*. Jrg. 25, nr. 1, p. 27-34.

Hartley, J. & Allison, M. (2002). Good, better, best? Inter-organizational learning in a network of local authorities. *Public Management Review*. Jrg. 4, nr. 1, p. 101-118.

Haunschild, P.R. & Miner, A.S. (1997). Modes of interorganizational imitation: the effects of outcome salience and uncertainty. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 42, nr. 3, p. 472-500.

Hays, S.P. (1996). Influences on reinvention during the diffusion of innovations. *Political Research Quarterly*. Jrg. 49, nr. 3, p. 631-650.

Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen. In: Bekkers, V. & Ringeling, A. (red.). *Vragen over beleid: perspectieven op waardering*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Herweijer, L. (2008). *Gestruikel voor de start: de school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hippel, E. von (2005). *Democratizing innovation*. Cambridge: The MIT Press.



Hoewijk, R. van (1988). De betekenis van organisatiecultuur: een literatuuroverzicht. *Me&O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*. Jrg. 42, nr. 1, p. 4-46.

Huijboom, N., Jong, J. de, Meesters, M., Steenhoven, J. van den & Zuurmond, A. (2004). *Hollandse helden: overheidsinnovatie volgens uitvoerders*. Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl.

Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien, niet zwijgen*.

Jolly, R. (2003). *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*. Wageningen: Ponsen & Looijen.

Jones, B.D. & Baumgartner, F.R (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Kickert, W.J.M. (2005). Traditions of public governance: the forgotten context for innovation. In: Veenswijk, M. (red.). *Organizing innovation: new approaches to cultural change and intervention in public sector organizations*. Amsterdam: IOS Press.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: Sage Publications.

Kingdon, J.W. (1995) (2<sup>e</sup> ed.). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper-Collins College Publishers.

Klijn, E.H., Steijn, A.J. & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*. Jrg. 88, nr. 3.

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2010). Trust in governance networks: its impact and outcomes. *Administration and Society*. Jrg. 42, nr. 2, p. 193-221.

Knaap, P. van der (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. Den Haag: Phaedrus.

Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. & Hauknes, J. (2006) (2<sup>e</sup> ed.). *Publin: summary and policy recommendations*. Oslo: NIFU STEP.

Koch, P. & Hauknes, J. (2005) (2<sup>e</sup> ed.). *On innovation in the public sector: today and beyond*. Oslo: NIFU: STEP.

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.

Kort, M.B., Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Twist, M.J.W. van (2008). Liever een gevarieerd dan een intensief netwerk. *Rooilijn*. Jrg. 41, nr. 1, p. 44-51.

Korteland, E.H. & Bekkers, V.J.J.M. (2008). Diffusion and adoption of electronic service delivery innovations in Dutch e-policing. *Public Management Review*. Jrg. 10, nr. 1, p. 71-88.

Korteland, E.H., Bekkers, V.J.J.M. & Simons, M.E. (2006). *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. Rotterdam: Center for Public Innovation.

Leene, I. (1997). *Innovatie bij gemeentelijke sociale diensten: een empirische verkenning naar de invloed van interorganisationale communicatiepatronen op de totstandkoming van beleidsvernieuwingen*. Enschede: Twente University Press.

Lodge, M. (2003). Institutional choice and policy transfer: reforming British and German railway regulation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Jrg. 16, nr. 2, p. 159-178.

Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk: onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Lundvall, B. (red.) (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Londen: Pinter.

Mandell, M.P. & Steelman T.A. (2003). Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations: the importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*. Jrg. 5, nr. 2, p. 197-224.

March, J.G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press.

Meyer, A.D. & Goes, J.B. (1988). Organizational assimilation of innovation: a multilevel contextual analysis. *Academy of Management Journal*. Jrg. 31, nr. 4, 897-923.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. Jrg. 83, nr. 2, p. 340-363.

Miller, M. & Morris, L. (1999). *Fourth generation R&D: managing knowledge, technology and innovation*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Actieprogramma Andere Overheid*.

Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*. Jrg. 41, nr. 3, p. 738-770.

Mintrom, M. & Vergari, S. (1998). Policy networks and innovation diffusion: the case of state education reforms. *The Journal of Politics*. Jrg. 60, nr. 1, p. 126-148.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Mizruchi, M.S. & Fein, L.C. (1999). The social construction of organizational knowledge: a study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 44, nr. 4, p. 653-683.
- Mohr, L.B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *The American Political Science Review*. Jrg. 63, nr. 1, p. 111-126.
- Moody, R. (2010). *Mapping power: geographical information systems, agenda-setting and policy design*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Mooney, C.Z. & Lee, M.H. (1995). Legislating morality in the American states: the case of pre-roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*. Jrg. 39, nr. 3, p. 599-627.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*. Jrg. 10, nr. 1, p. 3-20.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nauta, F. (red.) (2003). *Innovatie in de publieke sector: negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland.
- Newmark, A.J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *The Review of Policy Research*. Jrg. 19, nr. 2, 151-178.
- Nord, W.R. & Tucker, S. (1987). *Implementing routine and radical innovations*. Lexington: Lexington Books.
- Osborne, S.P. (1998). Naming the beast: defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*. Jrg. 51, nr. 9, p. 1133-1154.
- Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Abingdon: Routledge.
- Peters, T. & Waterman, R. (1982). *In search of excellence*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (red.) (2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*. Jrg. 94, nr. 2, p. 251-267.
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*. Jrg. 4, nr. 1, p. 471-492.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) (2<sup>e</sup> ed.). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005). *Van weten naar doen*. Rijswijk: Quantas.

Radaelli, C.M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Jrg. 13, nr. 1, p. 25-43.

Rashman, L. & Hartley, J. (2002). Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme. *Public Administration*. Jrg. 80, nr. 3, p. 523-542.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Ringeling, A. (2004) (2<sup>e</sup> ed.). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.

Roberts, N.C. (1992). Public entrepreneurship and innovation. *Policy Studies Review*. Jrg. 11, nr. 1, p. 55-74.

Rogers, E.M. (2003) (5<sup>e</sup> ed.). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.

Rose, R. (1991). What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*. Jrg. 11, nr. 1, p. 3-30.

Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham: Chatham House Publishers.

Røste, R. & Miles, I. (2005). *Differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (red.) (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Savage, R.L. (1985). Diffusion research traditions and the spread of policy innovations in a federal system. *Publius*. Jrg. 15, nr. 4, p. 1-27.

Schneider, M. (2007). Do attributes of administrative practices influence their adoption? An exploratory study of U.S. local government. *Public Performance & Management Review*. Jrg. 30, nr. 4, p. 598-622.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper.

Scott, W.R. (2001) (2<sup>e</sup> ed.). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Silverman, D. (1971). *The theory of organization*. New York: Basic Books.

- Smullen, A. (2007). *Translating agency reform: rhetoric and culture in comparative perspective*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Snellen, I.T.M. (1987). Wetsevaluatie tussen recht, beleid en politiek. In: Andriessen, J.H.I.M. (red.). *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*. Zwolle: Tjeenk-Willink.
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*. Jrg. 19, nr. 1, p. 51-59.
- Stone, D. (2000). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Jrg. 13, nr. 1, p. 45-62.
- Strang, D. & Soule, S.A. (1998). Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn to poison pills. *Annual Review of Sociology*. Jrg. 24, nr. 1, p. 265-290.
- Swanborn, P.G. (2000) (2<sup>e</sup> ed.). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Termeer, C.J.A.M. (2006). *Vitale verschillen: over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Thaens, M. (2006). *Verbroken verbindingen hersteld? Over de noodzaak van een bestuurskundig perspectief op ICT en strategisch innoveren in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thompson, V. (1965). Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 10, nr. 1, p. 1-20.
- Tolbert, P.S. & Zucker, L.G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 28, nr. 1, p. 22-39.
- Tornatzky, L.G. & Klein, K.J. (1982). Innovation characteristics and adoption – implementation: a meta-analysis of findings. *IEEE Transactions on Engineering Management*. Jrg. 29, nr. 1, p. 28-45.
- Twist, M. van (1994). *Verbale vernieuwing*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Twist, van M.J.W. (2005). Vernieuwend verbinden, verbindend vernieuwen. *Bestuurskunde*. Jrg. 14, nr. 7/8, p. 33-40.

Ven, A.H. van de, Polley, D.E., Garud, R. & Venkataraman, S. (1999). *The innovation journey*. New York: Oxford University Press.

Vos, C. (2009, 18 april). Sleutel tot onderwijs is liefde. *De Volkskrant*.

Walker, J.L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*. Jrg. 63, nr. 3, p. 880-899.

Walker, R.M. (2006). Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*. Jrg. 84, nr. 2, p. 311-335.

Walker, R.M. (2007). An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Jrg. 18, nr. 4, p. 591-615.

Walters, J. (2001). *Understanding innovation. What inspires it? What makes it successful?* Arlington: the PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.

Weick, K. (1979). *The social psychology of organizing*. New York: Random House.

Wejnert, B. (2002). Integrating models of diffusion of innovations: a conceptual framework. *Annual Review of Sociology*. Jrg. 28, nr. 1, p. 297-326.

Welch, S. & Thompson, K. (1980). The impact of federal incentives on state policy innovation. *American Journal of Political Science*. Jrg. 24, nr. 4, p. 715-729.

Westphal, J.D., Gulati, R. & Shortell, S.M. (1997). Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 42, nr. 2, p. 366-394.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school: over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilson, J. (1966). Innovation in organization: notes towards a theory. In: Thompson, J. (red.). *Approaches to organizational design*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Windrum, P. & Koch, P. (2008). *Innovation in public services: management, creativity, and entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Wolman, H. & Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: an information-theory approach. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Jrg. 15, nr. 4, p. 477-501.

Yin, R.K. (2003) (3<sup>e</sup> ed.). *Case study research: design and methods*. Thousands Oaks: Sage Publications.

Zaltman, G., Duncan, R. & Holbek, J. (1973). *Innovations and organizations*. New York: John Wiley and Sons.

Zouridis, S. & Termeer, C.J.A.M. (2005). Never the twain shall meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*. Jrg. 14, nr. 7/8, p. 13-23.





# Bijlage 1 Databronnen case Brede School

## Fase 1

### Documenten

- Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk: op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gemeente Rotterdam. (1995). *De Brede School: it takes a village to raise a child*.
- Gemeente Groningen (1995). *De Groninger Vensterscholen*.
- Gemeente Groningen (2004). *Projectplan Vensterschool 2004-2005*.
- Grinten, M. van der & Studulski, F. (red.) (2007). *Zicht op de Brede School 2006-2007*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2000). *Notitie Brede blik, Brede Scholen*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2000). *Brochure Brede School: samen sterk met de jeugd*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2002). *Notitie Brede Scholen: de ontwikkeling van Brede Scholen*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007). *Beleidsbrief Brede Scholen bieden kansen!*
- Oberon (2001, 2002, 2003, 2005, 2007, 2009). *Brede Scholen in Nederland: jaarbericht 2001, 2002, 2003, 2005, 2007, 2009*. Utrecht: USP BV.
- Oberon & OOG onderwijsondersteuning (2004). *Brede Scholen in Nederland: kwaliteitscriteria Brede School*. Utrecht: USP BV.
- Provincie Zuid-Holland (2003). *Brede School in uitvoering: inzoomen op vier jaar provinciaal beleid*. Den Haag: PlantijnCasparie.
- Studulski, F. (2007). *De Brede School: perspectief op een educatieve reorganisatie*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Tops, P.W. & Weterings, R. (1998). *De Groninger Vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Valkestijn, M. & Studulski, F. (2006). *Verslag van de expertconsultatie op 6 oktober 2006 over het beleidskader Brede School 2006-2010*.

### Websites

- [www.bredeschool.net](http://www.bredeschool.net)
- [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl)
- [www.bredeschool.josopschool.nl](http://www.bredeschool.josopschool.nl)
- [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl), dossier Brede School
- [www.nji.nl](http://www.nji.nl), dossier Brede School
- [www.vensterschool.groningen.nl](http://www.vensterschool.groningen.nl)
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl), dossier Brede School
- [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

## Interviews<sup>72</sup>

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Mevr. J. van Berkel	Expertisecentrum Jeugd, Samenleving en Opvoeding	Projectleider	27 maart 2008
Mevr. C. Dijkstra	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Beleidsmedewerker	4 april 2008
Dhr. M. van der Grinten	Oberon	Projectleider	26 maart 2008
Mevr. R. Krens	Provincie Zuid-Holland	Beleidsmedewerker	17 maart 2008
Mevr. J. Kriens	Gemeente Rotterdam	Projectleider Wet-houder	voorjaar 2006 2 april 2008
Dhr. N. Kuipers	Stuurgroep Brede Scholen Gemeente Rotterdam	Secretaris Beleidsadviseur	10 april 2008
Dhr. R. Schaap	Gemeente Groningen	Projectsecretaris	19 maart 2008
Dhr. F. Studulski	Sardes	Projectleider	15 mei 2008
Mevr. M. Valkestijn	Nederlands Jeugdinstituut	Onderzoeker	14 april 2008
Mevr. X. de Vroom	Gemeente Rotterdam	Programmanager	15 april 2008
Dhr. F. van Winkelen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	Beleidsmedewerker	22 mei 2008

## Fase 2

### Gouda

#### Documenten

- Basisscholen Korte Akkeren, Westerschool en Kindervriend (2000). *Positiepaper Brede School-project*.
- Brede School Gouda (2003). *Jaarverslag Brede School wijk Korte Akkeren, schooljaar 2001-2002*.
- Brede School Gouda (2003). *Werkplan Brede School wijk Korte Akkeren*.
- Elshout, van den A. (2007). Regierol van de gemeente. In: Grinten, van der M. & Studulski, F. (red.). *Zicht op de Brede School 2006-2007*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Gemeente Gouda (2001). *Projectplan Brede School Korte Akkeren*.
- Gemeente Gouda (2002). *Brede School in Gouda: ontwikkelingsplan voor de verdere invoering van de Brede School in Gouda*.
- Gemeente Gouda (2002). *Projectplan Brede School Goverwelle/Oosterwei*.

---

<sup>72</sup> Diffusie- en adoptieprocessen vergen vaak veel tijd. Dit betekent dat betrokkenen tijdens het proces soms een andere functie gaan vervullen, bij dezelfde of bij een andere organisatie. In deze bijlage is bij de respondenten de voor het onderzoek relevante organisatie en functie vermeld, oftewel de organisatie en functie van waaruit de respondent is gevraagd informatie te geven. Er is niet aangegeven bij welke (andere) organisatie of in welke (andere) functie de respondent ten tijde van het onderzoek werkzaam was.

## Websites

- [www.bredeschoolgouda.nl](http://www.bredeschoolgouda.nl)
- [www.gouda.nl](http://www.gouda.nl)

## Interviews

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Mevr. A. van den Elshout	Gemeente Gouda	Beleidsmedewerker	26 mei 2008
Mevr. G. Gravesteijn	Gemeente Gouda	Wethouder	16 juni 2008
Dhr. H. van Kekem	Basisschool de Kindervriend	Adjunct-directeur, Stedelijk Brede School coördinator	23 mei 2008
Mevr. M. Kennis	Gemeente Gouda	Beleidsmedewerker	voorjaar 2006 17 april 2008
Mevr. L. Vissers	Gemeente Gouda	Afdelingshoofd	16 juni 2008
Dhr. N. Verdouw	Graaf Jan van Nassausschool	Directeur	26 mei 2008
Dhr. J. de Wild	Basisschool 't Palet	Directeur, Brede School coördinator	18 juni 2008

## Zoetermeer

### Documenten

- Gemeente Zoetermeer (2002). *Raadsvoorstel Brede School*.
- Gemeente Zoetermeer (2002). *Brede School Palenstein: projectplan 2001-2003*.
- Gemeente Zoetermeer (2005). *Notitie Uitvoering motie versterking Brede School wijken Zoetermeer*.
- Gemeente Zoetermeer (2006). *Brede School Zoetermeer: taken en verantwoordelijkheden*.
- Gemeente Zoetermeer (2006). *Mee(r)doen: collegeprogramma Zoetermeer 2006-2010*.
- Gemeente Zoetermeer (2007). *Collegevoorstel Verbreding, uitbreiding en fasering Brede School-aanpak 2007-2010*.
- Gemeente Zoetermeer (2007). *Collegevoorstel Project dagarrangementen en combinatiefuncties en uitwerking uitbreiding Brede Scholen Zoetermeer*.
- Gemeente Zoetermeer (2008). *Onderwijsvisie Zoetermeer 2020*.

## Interviews

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Mevr. T. van der Doorn	Gemeente Zoetermeer	Brede School coördinator	12 augustus 2008
Mevr. A. van Kuijen	Gemeente Zoetermeer	Programmamanager	voorjaar 2006 augustus 2008
Dhr. F. Muijzers	Gemeente Zoetermeer	Wethouder	28 augustus 2008
Dhr. R. Slingerland	Gemeente Zoetermeer	Projectmanager	26 juni 2008
Mevr. T. Zwarts	Basisschool de Schanskorf	Directeur	augustus 2008

## **Hendrik-Ido-Ambacht**

### **Documenten**

- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2004). *Plan van aanpak Brede School*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2005). *Memo Voorstel met betrekking tot procesmatige aanpak Brede School*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2005). *Memo Vragen en resultaten enquête Brede School onder schooldirecties en locatieleiders*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2005). *Concept Visiedocument Brede School Hendrik-Ido-Ambacht*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2006). *Memo Aanvraag dagarrangementen*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2006). *Coalitieprogramma 2006-2010: samen zorgen voor een KEI-goed Ambacht! Een gemeente met Kwaliteit, Evenwicht en Identiteit*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2007). *Projectplan dagarrangementen en combinatiefuncties*.
- Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2008). *Integraal huisvestingsplan voor het basisonderwijs in Hendrik-Ido-Ambacht, deel 1: visiedocument*.

### **Interviews**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
Dhr. W. van Oosterhout	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht	Afdelingshoofd	8 april 2008
Dhr. M. Schenk	Openbaar Primair Onderwijs	Bovenschools directeur	16 juni 2008
Dhr. J. Schot	Openbaar primair onderwijs	Bovenschools manager	16 juni 2008
Mevr. M. Schramm	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht	Beleidsmedewerker	8 april 2008
Dhr. M. van der Vlies	Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht	Wethouder	8 mei 2008
Dhr. R. de Zeeuw	Basisschool de Wijngaard	Directeur	27 mei 2008

## **Maasdriel**

### **Documenten**

- Gemeente Maasdriel (2003). *Notitie Brede School ontwikkeling in de gemeente Maasdriel*.
- Gemeente Maasdriel (2006). *Coalitieakkoord 2006-2010: sterke dorpen, sterke Maasdriel*.
- Gemeente Maasdriel (2008). *Visiedocument Brede School gemeente Maasdriel*.
- Leijten, J.J. (2008). *Actualisatie integraal onderwijs huisvestingsplan 2009-2012, primair onderwijs*. Eindhoven: Bureau Leijten.

### **Interviews**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functionen</b>	<b>Datum</b>
Dhr. S. de Croon	Gemeente Maasdriel	Beleidsmedewerker	9 april 2008
Dhr. J. Leijdekkers	Basisschool Deken Wehmeijer	Directeur	24 april 2008
Dhr. R. van Osch	Basisschool de Schakel	Directeur	23 april 2008
Dhr. G. Smit	Gemeente Maasdriel	Wethouder	9 juni 2008

## Bijlage 2 Databronnen case Veiligheidshuis

### Fase 1

#### Documenten

- Vianen, R.T. van, Hoogeveen, C., Slump, G.J., Maaskant, G.M. & Persoon, A.M. (2008). *Evaluatie Justitie in de buurt nieuwe stijl: verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen*. Woerden: Adviesbureau van Montfoort, WODC.
- Dammen, R., Varst, L.P. van der, Bervoets, E., Dobbelaar, J., Bolhuis, V.J. van & Luiten, T. (2008). *Quick scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Fijnaut, C. & Zaat, I. (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg: een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie voor Jeugd en Gezin, Ministerie voor Wonen, Werken en Integratie, Ministerie van Justitie & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2007). *Beleidsbrief Veiligheid begint bij voorkomen*.
- Ministerie van Justitie (2003). *Beleidsbrief Justitie in de buurt nieuwe stijl*.
- Ministerie van Justitie (2005). *Notitie Justitie in de buurt*.
- Ministerie van Justitie (2008). *Nota Veiligheidshuizen*.
- Ministerie van Justitie (2008). *Programmaplan Veiligheidshuis*.
- Ministerie van Justitie (2008). *Plan van aanpak Uitbreiding Veiligheidshuizen tot landelijk dekkend systeem*.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen (2008). *Veiligheidshuizen: naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen*.
- Openbaar Ministerie (2006). *Perspectief op 2010*. Den Haag: Voorlichtingsdienst Openbaar Ministerie.
- Openbaar Ministerie (2009). *Notitie Veiligheidshuizen: een visie op de doorontwikkeling*.
- Terpstra, J. & Bakker, I. (2002). *Met recht lokaal: evaluatie van Justitie in de buurt*. Hengelo: Drukkerij Twente Hengelo B.V.
- Veiligheidshuis Tilburg (2004). *Brochure Veiligheidshuis Tilburg*.
- Veiligheidshuis Tilburg (2004). *Jaarverslag 2003*.
- Wolf, R.V. (2006). *Community justice around the globe: a snapshot of international developments*. New York: Center for Court Innovation.

#### Websites

- [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)
- [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)
- [www.om.nl](http://www.om.nl)
- [www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl](http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl)
- [www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl)
- [www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl)

## Interviews<sup>73</sup>

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Dhr. J. Boersma	Ministerie van Justitie	Projectleider	voorjaar 2006 20 juni 2008
Mevr. A. van Erp	Ministerie van Justitie	Projectleider	10 juli 2008
Dhr. C. Fijnaut	Universiteit van Tilburg	Hoogleraar	25 juni 2008
Dhr. M. Lobzhanidze	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Beleidsmedewerker	19 september 2008
Dhr. C. Voetee	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	Projectmanager	8 juli 2008
Dhr. J. Wauben	Veiligheidshuis Tilburg	Ketenbeheerder	voorjaar 2006
Mevr. B. de Zwaan	Parket-Generaal	Projectleider	19 september 2008

## Fase 2

### 's-Hertogenbosch

#### Documenten

- Gemeente Boxtel (2008). *Memo Aansluiting bij het Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch*.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2005). *Raadsinformatiebrief Oprichting Veiligheidshuis*.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2005). *Notitie Uitbreiding Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch*.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2005). *Dossier Veiligheidshuis*. 's-Hertogenbosch: Drukkerij BiblioVanGerwen.
- Gemeente Vught (2008). *Raadsinformatiebrief Aansluiting Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch*.
- Kern Strategisch Beraad Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch (2008). *Jaarverslag 2007 Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch*.
- Stuurgroep Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch (2007). *Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch Meerjarenplan 2007-2008*.

#### Interviews

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Dhr. R. de Beuke-laer	Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch	Officier van Justitie	22 augustus 2008
Mevr. M. Biezen	Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch	Stadsnetwerker	voorjaar 2006 22 juli 2008
Mevr. I. Fischer	Gemeente Boxtel	Veiligheidscoördinator	15 september 2008
Mevr. S. Klarenbeek	Gemeente 's-Hertogenbosch	Veiligheidscoördinator	22 juli 2008
Mevr. C. Potter	Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch	Officier van Justitie	22 augustus 2008

<sup>73</sup> Diffusie- en adoptieprocessen vergen vaak veel tijd. Dit betekent dat betrokkenen tijdens het proces soms een andere functie gaan vervullen, bij dezelfde of bij een andere organisatie. In deze bijlage is bij de respondenten de voor het onderzoek relevante organisatie en functie vermeld, oftewel de organisatie en functie van waaruit de respondent is gevraagd informatie te geven. Er is niet aangegeven bij welke (andere) organisatie of in welke (andere) functie de respondent ten tijde van het onderzoek werkzaam was.

Dhr. P. Wijnen	Gemeente 's-Hertogenbosch	Directeur	22 juli 2008
----------------	------------------------------	-----------	--------------

## Fryslân

### Documenten

- Arrondissementsparket Leeuwarden (2008). *Veiligheidshuis Fryslân: het concept, de praktijk, de plannen.*
- Stuurgroep Veiligheidshuis Fryslân (2007). *Plan van aanpak Veiligheidshuis Fryslân.*

### Interviews

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Mevr. G. Bies	Provincie Fryslân	Beleidsmedewerker	22 september 2008
Dhr. E. Boelen	Arrondissementsparket Leeuwarden	Officier van Justitie	22 september 2008
Mevr. C. de Jong	Gemeente Leeuwarden	Beleidsadviseur	22 september 2008
Mevr. R. Kamminga	Arrondissementsparket Leeuwarden	Projectleider	22 september 2008

## Rotterdam

### Documenten

- Gemeente Rotterdam (2006). *Samenwerken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijffaren-actieprogramma Veilig Rotterdam 2006-2010.* Rotterdam: Programmabureau Veilig.
- Gemeente Rotterdam (2008). *Raadsinformatiebrief Ontwikkeling Veiligheidshuis.*

### Interviews

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Dhr. M. Janssen	Arrondissementsparket Rotterdam	Specialistisch beleidssecreta- ris	voorjaar 2006
Mevr. J. ten Hoope	Arrondissementsparket Rotterdam	Plaatsvervangend hoofdoffi- cier van justitie	25 juli 2008
Mevr. M. Keverling	Gemeente Rotterdam	Afdelingshoofd	11 juli 2008
Mevr. C. de Vries	Gemeente Rotterdam	Coördinator SPAR	11 juli 2008

## Den Haag

### Documenten

- Gemeente Den Haag (2007). *Een veilig Den Haag (2): een opdracht aan alle Hagenaars. Integraal veiligheidsplan gemeente Den Haag 2006-2010.* Waddinxveen: Drukkerij Twigt.
- Gemeente Den Haag (11 december 2007). *Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid M. Bolle, inzake Veiligheidshuizen.*
- Gemeente Den Haag (2009). *Notitie Opzet Veiligheidshuis Den Haag en inzet partners.*

## Interviews

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
Dhr. B. Alferink	Arrondissementsparket Den Haag	Beleidsmedewerker	voorjaar 2006
Mevr. M. Bolle	Gemeente Den Haag	Gemeenteraadslid	24 juni 2008
Mevr. I. Haafs	Gemeente Den Haag	Projectleider	21 juli 2008
Mevr. E. Kole	Arrondissementsparket Den Haag	Officier van Justitie	25 juli 2008
Dhr. M. van Oosterom	Gemeente Den Haag	Fractiemedewerker	24 juni 2008



## Bijlage 3 Handleiding interviews fase 1

### Introductie

- Introductie onderzoek en onderzoeker
- Introductie respondent

### Inhoud en achtergrond van de innovatie

- Kunt u een beschrijving geven van de innovatie?
- Hoe is het idee voor de innovatie ontstaan?
  - Waar?
  - Wanneer?
  - Door wie bedacht?
  - Aanleiding?
- Hoe en wanneer heeft u kennisgemaakt met de innovatie?

### Verspreiding van de innovatie

- Waar is de innovatie ingevoerd (externe *en* interne verspreiding)?
  - Wanneer?
  - Ziet u een bepaald patroon (bijvoorbeeld geografisch) of bepaalde kenmerken (bijvoorbeeld omvang, bepaalde problematiek)?
- Waar is besloten de innovatie *niet* in te voeren?
  - Wanneer?
  - Ziet u een bepaald patroon (bijvoorbeeld geografisch) of bepaalde kenmerken (bijvoorbeeld omvang)?

### Bijdrage aan de verspreiding van de innovatie

- Heeft u de geprobeerd de verspreiding van de innovatie te stimuleren?
  - Waarom wel/niet (motivatie, op eigen initiatief of op verzoek van anderen)?
  - Sinds wanneer?
  - Volgens een bepaalde strategie of een plan van aanpak?
- Op welke wijze?
  - Beschikbaar stellen van zelf en/of door anderen opgedane kennis en ervaringen:
    - Schriftelijk vastleggen (codificatie) van kennis en ervaringen
    - Beschikbaar stellen van projectplannen, evaluatieverslagen, handleidingen en brochures, opzetten van een website, een nieuwsbrief of persberichten uitbrengen, artikelen publiceren in vaktijdschriften
  - Communicatie en leren faciliteren:
    - Organiseren of bijwonen van bijeenkomsten en congressen
    - Organiseren van werkbezoeken, open dagen en simulaties
    - Expertise en begeleiding bieden, inzetten van ambassadeurs
  - Overigen:
    - Wet- en regelgeving opstellen, beleid formuleren
    - Belang van de innovatie uitdragen, innovatie als voorbeeld benoemen
    - Subsidie beschikbaar stellen

- Anders, namelijk ..
- Wat heeft u aan anderen verteld over de innovatie?
  - Economische waarde van de innovatie: verbeteren van de eigen prestaties, vergroten van de effectiviteit en efficiëntie
  - Politieke waarde: inspelen op bepaalde politieke en maatschappelijke discussies, passend antwoord bieden op een maatschappelijk vraagstuk
  - Sociale waarde: conformeren aan een geldende norm, sterke opkomst van de innovatie, invoering wet- en regelgeving
- Is de *inhoud* van uw boodschap in de loop van de tijd gewijzigd?
  - In welke zin?
  - Waarom?
  - Consequenties?
- Bent u in de loop van de tijd de verspreiding van de innovatie op een andere *wijze* gaan stimuleren?
  - In welke zin?
  - Waarom?
  - Consequenties?

### **Afronding**

- Aanvullende vragen of opmerkingen
- Suggesties voor relevante documenten
- Suggesties voor andere respondenten
- Afspraken over verslaglegging

## Bijlage 4 Handleiding interviews fase 2

### (Sets van) organisaties die de innovatie hebben geadopteerd

#### Introductie

- Introductie onderzoek en onderzoeker
- Introductie respondent

#### Kennismaking met en besluitvorming over de innovatie

- Hoe en wanneer heeft u kennisgemaakt met de innovatie?
- Hoe is het idee ontstaan om de innovatie ook in te voeren?
  - Wanneer?
  - Op wiens initiatief?
  - Aanleiding?
- Kunt u een schets geven van het besluitvormingsproces?
  - Wanneer is het besluit genomen om de innovatie in te voeren?
  - Wie waren daarbij betrokken? Wat was de rol van de verschillende betrokkenen?
  - Is er een organisatiestructuur opgezet (projectgroep, projectleider)?
  - Welke documenten zijn opgesteld (startnotitie, visiedocument, plan van aanpak)?
- Wat waren voor u de belangrijkste redenen om de innovatie in te voeren?
  - Economische waarde van de innovatie: verbeteren van de eigen prestaties, vergroten van de effectiviteit en efficiëntie
  - Politieke waarde: inspelen op bepaalde politieke en maatschappelijke discussies, passend antwoord bieden op een maatschappelijk vraagstuk
  - Sociale waarde: conformeren aan een geldende (al dan niet wettelijke) norm, sterke opkomst van de innovatie
- Zijn deze redenen in de loop van de tijd gewijzigd?
  - In welke zin?
  - Waarom?
  - Consequenties?
- Kunt u meer vertellen over:
  - De mate waarin de innovatie aansloot op de bestaande normen, waarden en werkwijzen?
  - De mate waarin de innovatie lastig te begrijpen of gebruiken was (concreetheid van het concept, reikwijdte van zijn consequenties)?
  - De mate waarin met de innovatie geëxperimenteerd kon worden (starten met een pilot, eerst op proef deelnemen)?
  - De mate waarin de successen van de innovatie zichtbaar waren (media, onderzoeksrapporten)?
  - De mate waarin de innovatie kon worden aangepast aan de eigen, lokale situatie en behoeften?
  - De kosten van de innovatie en de wijze waarop zij zijn gefinancierd?

- De mate waarin en wijze waarop bepaalde gebeurtenissen het besluitvormingsproces hebben beïnvloed (zoals verkiezingen, tragische incidenten, de toekenning van een subsidie, de invoering van wet- en regelgeving, een reorganisatie)?
- De mate waarin en wijze waarop bepaalde personen (bestuurders, ambtenaren en professionals) een belangrijke invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces (koppelen van de innovatie aan een probleem, beschikbaar stellen van hulpbronnen)?

### **Relaties tussen de samenwerkingspartners**

- Hoe zou u de relaties tussen de betrokken organisaties typeren?
  - Werkte u voor de invoering van de innovatie al samen, of was er al sprake van intensieve contacten?
  - Voelde iedereen een noodzaak om samen te werken?
  - Was er sprake van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en/of oud zeer?
  - Sprak iedereen dezelfde taal en was er sprake van een gedeeld referentiekader (zelfde beelden van de innovatie, gedeelde problematiek, zelfde normen, waarden en werkwijzen)?
  - Is de beslissing om de innovatie in te voeren in sterke mate beïnvloed door een van de betrokken organisaties?

### **Contacten met andere (sets van) organisaties**

- Heeft u gedurende het besluitvormingsproces contact over de innovatie gehad met andere organisaties?
  - Met wie (bedenker(s) van de innovatie, (sets van) organisaties die de innovatie al hadden geadopteerd, of juist niet, intermediaire organisaties, de media)?
  - Waarom met deze organisaties (bestaande contacten, beperkte fysieke afstand, zelfde referentiekader, beschouwd als voorlopers, afhankelijkheidsrelatie)?
  - Wanneer (in welke fase(n) van het besluitvormingsproces)?
  - Waar (tijdens congressen, bijeenkomsten, regionale overleggen, werkbezoeken)?
  - Met welk doel (verkrijgen van informatie, uitwisselen van ideeën, beelden, kennis en ervaringen, krijgen van begeleiding)?
- Wat hebben deze contacten opgeleverd (nieuwe redenen voor invoering van de innovatie, een beter begrip van de innovatie, nieuwe financieringsmogelijkheden, etc.)?
- Wat zijn samenvattend in uw ogen de belangrijkste succesvoorwaarden voor en knelpunten bij de *eerste* invoering van de innovatie geweest?

### **Verspreiding binnen de gemeente of regio**

- Heeft de innovatie zich na de eerste invoering verder verspreid binnen de gemeente of regio?
  - Wanneer?
  - Op wiens initiatief?
  - Kunt u een schets geven van het besluitvormingsproces?
- Wat waren de belangrijkste redenen om de innovatie breed in te voeren?

- Economische waarde van de innovatie: verbeteren van de eigen prestaties, vergroten van de effectiviteit en efficiëntie
  - Politieke waarde: inspelen op bepaalde politieke en maatschappelijke discussies, passend antwoord bieden op een maatschappelijk vraagstuk
  - Sociale waarde: conformeren aan een (al dan niet wettelijke) geldende norm, concurrentie
- Zijn er organisaties binnen de gemeente of regio die hebben besloten *niet* mee te doen? Wat waren hun belangrijkste redenen?
  - Wat zijn in uw ogen de belangrijkste succesvoorwaarden voor en knelpunten bij de *verdere* invoering van de innovatie geweest?

### **Overigen**

- Heeft u geprobeerd de verspreiding van de innovatie naar *andere* gemeenten of regio's te stimuleren (waarom, hoe, inhoud van uw boodschap)?
- Wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van de invoering van de innovatie?
- Wat zijn de ambities voor de komende jaren?

### **Afronding**

- Aanvullende vragen of opmerkingen
- Suggesties voor relevante documenten
- Suggesties voor andere respondenten
- Afspraken over verslaglegging

## (Sets van) organisaties die de innovatie hebben verworpen

### **Introductie**

- Introductie onderzoek en onderzoeker
- Introductie respondent

### **Kennismaking met en besluitvorming over de innovatie**

- Hoe en wanneer heeft u kennisgemaakt met de innovatie?
- Heeft u overwogen de innovatie ook in te voeren?
  - Wanneer?
  - Op wiens initiatief?
  - Aanleiding?
- Kunt u een schets geven van het besluitvormingsproces?
  - Wanneer is het besluit genomen om de innovatie *niet* in te voeren?
  - Wie waren daarbij betrokken? Wat was de rol van de verschillende betrokkenen?
  - Welke documenten zijn opgesteld?
- Wat waren voor u de belangrijkste redenen om de innovatie *niet* in te voeren?
  - Economische waarde van de innovatie: verbeteren van de eigen prestaties, vergroten van de effectiviteit en efficiëntie
  - Politieke waarde: inspelen op bepaalde politieke en maatschappelijke discussies, passend antwoord bieden op een maatschappelijk vraagstuk
  - Sociale waarde: conformeren aan een geldende (al dan niet wettelijke) norm, sterke opkomst van de innovatie
- Zijn deze redenen in de loop van de tijd gewijzigd?
  - In welke zin?
  - Waarom?
  - Consequenties?
- Kunt u meer vertellen over:
  - De mate waarin de innovatie aansloot op de bestaande normen, waarden en werkwijzen?
  - De mate waarin de innovatie lastig te begrijpen of gebruiken was (concreetheid van het concept, reikwijdte van zijn consequenties)?
  - De mate waarin met de innovatie geëxperimenteerd kon worden (starten met een pilot, eerst op proef deelnemen)?
  - De mate waarin de successen van de innovatie zichtbaar waren (media, onderzoeksrapporten)?
  - De mate waarin de innovatie kon worden aangepast aan de eigen, lokale situatie en behoeften?
  - De kosten van de innovatie en de wijze waarop zij konden worden gefinancierd?
  - De mate waarin en wijze waarop bepaalde gebeurtenissen het besluitvormingsproces hebben beïnvloed (zoals verkiezingen, tragische incidenten, de toekenning van een subsidie, de invoering van wet- en regelgeving, een reorganisatie)?

- De mate waarin en wijze waarop bepaalde personen (bestuurders, ambtenaren en professionals) een belangrijke invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces (koppelen van de innovatie aan een probleem, beschikbaar stellen van hulpbronnen)?

### **Relaties tussen de samenwerkingspartners**

- Hoe zou u de relaties tussen de betrokken organisaties typeren?
  - Werkte u al samen, of was er al sprake van intensieve contacten?
  - Voelde iedereen een noodzaak om samen te werken?
  - Was er sprake van gelijkwaardigheid, vertrouwen, concurrentie en/of oud zeer?
  - Sprak iedereen dezelfde taal en was er sprake van een gedeeld referentiekader (zelfde beelden van de innovatie, gedeelde problematiek, zelfde normen, waarden en werkwijzen)?
  - Is de beslissing om de innovatie *niet* in te voeren in sterke mate beïnvloed door een van de betrokken organisaties?

### **Contacten met andere (sets van) organisaties**

- Heeft u gedurende het besluitvormingsproces contact over de innovatie gehad met andere organisaties?
  - Met wie (bedenker(s) van de innovatie, (sets van) organisaties die de innovatie al hadden geadopteerd, of juist niet, intermediaire organisaties, de media)?
  - Waarom met deze organisaties (bestaande contacten, beperkte fysieke afstand, zelfde referentiekader, beschouwd als voorlopers, van afhankelijk)?
  - Wanneer (in welke fase(n) van het besluitvormingsproces)?
  - Waar (tijdens congressen, bijeenkomsten, regionale overleggen, werkbezoeken)?
  - Met welk doel (verkrijgen van informatie, uitwisselen van ideeën, beelden, kennis en ervaringen, krijgen van begeleiding)?
- Wat hebben deze contacten opgeleverd (nieuwe redenen voor het *niet* invoeren van de innovatie, reden voor het *heroverwegen* van het besluit om de innovatie niet in te voeren, een beter begrip van de innovatie, etc.)?
- Wat zijn samenvattend in uw ogen de belangrijkste knelpunten voor de invoering van de innovatie geweest?
- Hoe kijkt u op dit moment aan tegen de invoering van de innovatie?
- Wat zijn de ambities voor de komende jaren?

### **Afronding**

- Aanvullende vragen of opmerkingen
- Suggesties voor relevante documenten
- Suggesties voor andere respondenten
- Afspraken over verslaglegging





## Summary

A number of specialized organizations are active in Dutch public administration, which deal with one or more aspects of societal matters. With regard to prevention and fighting of youth criminality, the police is responsible for the *tracing* of young criminals, the District Attorney for the *prosecution* of young criminals and municipalities for the *reintegration* of young criminals into society. In recent years some tragic incidents, such as the family drama in the city of Roermond, have painfully demonstrated that this fragmentation in practice leads to organizations and employees to be at cross-purposes, and to an ineffective approach to problems. Subsequently, the awareness has risen that societal problems are characterized by multiple components and that the solution of these problems demands that all involved organizations cooperate in an intensive manner. Therefore, a number of policy field exceeding collaborations between public, and sometimes also private, organizations have been installed in past years. These collaborations aim for an integrated approach to societal problems. An example can be found in the so-called ‘Youth-Window’ (Jongerenloket), a collaboration between several organizations in the areas of education, work and income, which aims at preventing and fighting school drop-outs and youth unemployment.

Collaborations such as the Youth-Window can be classified as inter-organizational innovations. They can be classified as *innovations* because these are practices which are radically new for the involved organizations: a new form of cooperation can be found which results in a combination of new products and processes, a new organization or concept, and new mutual relations. The collaboration within the Youth-Window, for example, can lead to a new physical or virtual window, new projects such as the development of a workstation in which youngsters can gain experience, and new procedures, such as the use of a joint system for registration. The (results of these) collaborations can be classified as *inter-organizational* innovations because they can only be produced when a number of organizations collaborate intensively. This means that these innovations do not only hold consequences for involved individual organizations (the *organizational* level), for example, they need to adapt their procedures and work times, but also for the set of organizations as a whole (the *inter-organizational* level), for example, a new joint window or registration system is being developed.

A number of the collaborations which came into existence in past years has, in time, spread within the public sector. For example, Youth-Windows can be found in dozens of municipalities and regions. However, it also occurs that an inter-organizational innovation does not, or only marginally, spread, or that other municipalities or regions reinvent the matter, sometimes under a new name. This poses the question of how inter-organizational innovations spread within the public sector and which actors and factors influence this process. Therefore, the central question of this research is:

*How can the diffusion and adoption of inter-organizational innovations in the public sector in general, and in the policy fields of education and public safety in specific, be described and explained?*

In order to answer this question, first a conceptual model for the diffusion and adoption of inter-organizational innovations in the public sector has been developed. On the basis of this model the diffusion and adoption of two inter-organizational innovations in the policy fields of education and public safety – the so-called ‘Community School’ (Brede

School) and the so-called ‘Safety House’ (Veiligheidshuis)– have been described and explained. Subsequently, conclusions have been drawn on how the diffusion and adoption of inter-organizational innovations within the public sector in general, and within the policy fields of education and public safety in specific, can be described and explained. Furthermore, recommendations have been made for academic research and for the practice of public administration.

### Conceptual model

Three concepts are central to the research question: inter-organizational innovations, diffusion and adoption. These concepts are defined as follows. An *innovation* is described as a practice which is radically new for an organization. Innovations in the public sector are extraordinary in their kind for they often have an *inter-organizational* character. As described, in past years several policy field exceeding collaborations have come into existence between public, and sometimes also private, organizations, which are aimed at the integral approach of societal matters. These collaborations have been characterized as inter-organizational innovations, since they lead to a combination of new products or processes, new organizations or concepts, and new mutual relationships, which holds consequences for involved individual organizations *and* for the set of organizations as a whole.

An inter-organizational innovation is the result of a process of creative destruction, in other words, an innovation process. An innovation process can be described as the process in which the idea for the innovation finds its basis, is further developed and is being spread, and which ends with the consequences of the innovation. Speaking analytically, three phases can be discerned in the innovation process: the phase of initiation, the phase of development and the phase of implementation. This research looks at the implementation phase, and more specifically at the diffusion and adoption of an inter-organizational innovation.

The *diffusion* of an inter-organizational innovation is seen as the process in which the innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system. Additionally, a distinction is made between the external and the internal diffusion of an innovation. We speak of *external* diffusion when an innovation spreads from one social system to another social system. *Internal* diffusion can be found when an innovation spreads *within* a social system.

In order to explain the course of the process of diffusion it is important to gain insight in the way decisions regarding adoption are being made. The *adoption* of an inter-organizational innovation is described as the process a(n) (set of) organization(s) experiences, starting with the first introduction with the innovation and ending with the decision to adopt, and the implementation and confirmation of this decision. This research focuses on the first part of the adoption process, namely the process which leads to an adoption decision, in other words, the initiation process. In the case of the adoption of an inter-organizational innovation this process is experienced at the organizational *and* the inter-organizational level, because the adoption of an inter-organizational innovation does not only require an *individual* adoption decision of each involved organization but also a *collective* adoption decision by the set of organizations as a whole.

On the basis of the literature, the adoption of an inter-organizational innovation can be seen as the result of a search, active to a more or lesser degree, by a(n) (set of) organiza-

tion(s) for a new practice. Therefore, a process of adoption can be characterized as a *learning process*, in which a(n) (set of) organization(s) learns from the knowledge and experiences which other (sets of) organizations – such as existing collaborations and knowledge institutes – have obtained by using the innovation. In this *mutual* communication and learning process the (sets of) organizations exchange the different, and sometimes competing, meanings which can be attributed to the innovation and try to attribute *shared* meanings to the innovation. In other words, the environment of a(n) (set of) organization(s) can be classified as a *reservoir* of meanings. Additionally, an *analytical* distinction is made between three types of meanings: the functional, the political and the institutional meaning. These meanings refer to three types of questions a(n) (set of) organization(s) asks itself and other (sets of) organizations when it considers to adopt an inter-organizational innovation in the public sector. The *functional* meaning – does it work? – refers to the *function* which is attributed to the inter-organizational innovation, or to the degree to which the innovation can increase the effectiveness and/or efficiency of a(n) (set of) organization(s). The *political* meaning – does it fit? – refers to the *societal interest* attributed to the inter-organizational innovation, or to the degree to which an innovation can offer a suiting answer to a societal problem with which a(n) (set of) organization(s) is being confronted. The *institutional* meaning – should it be done? – refers to the *pressure* attributed to the inter-organizational innovation, or to the degree to which a(n) (set of) organization(s) can conform itself to the leading norms by using the innovation.

In academic literature, and specifically literature on the spread of (innovative) ideas and practices, several actors and factors are brought forward which can influence the diffusion, and the inter-organizational *and* organizational adoption, of inter-organizational innovations in the public sector. An *analytical* distinction here is made between four categories of (f)actors. The *first* category of (f)actors concerns the features of the inter-organizational innovation, as they are perceived by a(n) (set of) organization(s). A distinction is made between the compatibility, the complexity, the trialability, the visibility, the degree of reinvention and the costs of the inter-organizational innovation.

The *second* category of (f)actors relates to the features of the diffusion strategy of a number of actors, as they are perceived by a(n) (set of) organization(s). Here a distinction is made between the diffusion strategies of the inventor(s) of the innovation, (sets of) organizations which already adopted the innovation, intermediary organizations – such as ministries, knowledge institutes and consulting bureaus – and the media.

The *third* category of (f)actors regards the features of the partners in the collaboration, as perceived by the (set of) organization(s). Here we can distinguish between the size, the structure and the strategic vision of the organizations, and the presence of key figures in the organizations.

The *final* category deals with the features of the network of relations, as perceived by the (set of) organization(s). These concern the relations among the partners in the collaboration as well as the relations they have with other (sets of) organizations. A distinction can be made between the intensity of the relations, the quality of the relations, the degree of homogeneity, the geographical proximity, the degree of mutual dependence and the presence of opinion leaders.

This conceptual model of the diffusion and adoption of inter-organizational innovations in the public sector is subsequently used to describe and explain the diffusion and adop-

tion of two inter-organizational innovations within the policy fields of education and public safety.

### Empirical research

In the empirical part of the *qualitative* research a comparative case study approach is chosen as the research strategy. By providing for a detailed reconstruction of the diffusion and adoption process of a small number of inter-organizational innovations, insight has been obtained in the various *meanings* attributed to the innovations, the *(f)actors* which were of influence on their diffusion and adoption, and the *relations* between these (f)actors. As described, the adoption of an inter-organizational innovation does not only demand for an *individual* decision to adopt by each involved organization, but also for a *collective* decision to adopt by the set of organizations as a whole. This means that within this research a distinction has been made between three levels of analysis: the level of the cases, or the inter-organizational innovations to be studied, the level of the cases *within* the cases, or the sets of organizations to be studied, and the level of the organizations *within* the sets of organizations to be studied.

First, two inter-organizational innovations clustered around politicized themes have been selected, which came into existence a while ago and have spread broadly in the years beyond. In this way insight could be obtained in the *entire* diffusion and adoption process of the innovations and in the *different* meanings which have been attributed to the innovations. The *first* case concerns the Community School, a collaboration in a neighborhood between one or more elementary schools and a number of organizations dealing with childcare, healthcare, welfare, sports and/or culture, which aims at increasing the developmental opportunities of children. The first Community Schools originated in the Netherlands in the province of Groningen and the city of Rotterdam. A decade later, Community Schools are being developed in 62 percent of the municipalities, and about 600 Community Schools have been realized.

The *second* case is the Safety House, a collaboration in a municipality or region between one or more municipalities and a number of organizations in the areas of public safety, healthcare and welfare, which aims at increasing social safety. The first Dutch Safety House found its roots in Tilburg. A few years later there exist almost ten Safety Houses and in a number of municipalities and regions they are being developed.

In order to explain the diffusion of the Community School and the Safety House, four sets of organizations have been selected which have, at several points in time, adopted or rejected the innovation. In this way insight could be obtained in the adoption *and* in the rejection of the innovations, and in the influence of the *time frame* of the adoption or rejection on the meanings attributed to the innovations. In the case of the Community School the municipalities of Gouda, Zoetermeer, Hendrik-Ido-Ambacht and Maasdriel have been selected, and in the case of the Safety House the municipalities and regions of 's-Hertogenbosch, Fryslân, Rotterdam and The Hague have been selected.

For each set of organizations two *core*-organizations, or organizations which fulfil a *directional role* in the adoption and implementation of the innovation, have been chosen of which the organizational adoption or rejection of the innovation has been researched. In the case of the Community School these are the municipality and the schools, and in the case of the Safety House these are the municipality and the county courts.

Subsequently, on the basis of document research and almost sixty interviews, a reconstruction has been made of the spread of the Community School and the Safety House in

the Dutch public sector. Moreover, it has been researched how the course of the diffusion and adoption of the two inter-organizational innovations has proceeded, which meanings have been attributed to the innovations, and how different actors and factors have influenced their diffusion and adoption.

Based on a comparison of the results of the case studies, several conclusions have been drawn relating to how the diffusion and adoption of inter-organizational innovations in the public sector, specifically in the policy fields of education and public safety, can be described and explained. First, a number of conclusions have been drawn concerning the meanings that the (sets of) organizations have attributed to the Community School and the Safety House. This research shows that the (sets of) organizations attributed *many* functional, political, and institutional meanings to the innovations. In other words, we cannot speak of *the* meaning of an innovation. However, it is possible to make a distinction between meanings that are shared to a more or lesser degree, because some meanings have been shared by all (sets of) organizations while others only by certain (sets of) organizations.

The fact that so many meanings are attributed to both the Community School and the Safety House means that these are *open* and *versatile* concepts. With both innovations, but especially the Community School, goals of several policy fields and of several stakeholders can be pursued. This means that *all sorts of* (sets of) organizations can attribute meanings to the innovations. An important conclusion therefore is that the chance for diffusion and adoption of an innovation increases when more functional, political and institutional meanings can be attributed to the innovation. In that case it becomes increasingly difficult for a(n) (set of) organization(s) to reject the innovation.

The research also demonstrates that there is a relation between the *time frame* of adoption and the *number* of meanings the (sets of) organizations have attributed to the Community School and the Safety House; (sets of) organizations which adopted the innovations later in time have attributed *more* meanings than (sets of) organizations which adopted the innovations at an early stage. Put differently, the attribution of meaning is an *ongoing* process in which (sets of) organizations discover more and more new meanings of the innovation.

Furthermore, it has been concluded that the (sets of) organizations have adopted the Community School and the Safety House for functional, political as well as institutional reasons. In other words, all three meanings have played a part in the diffusion and adoption of these inter-organizational innovations in the public sector. However, there is a relation between the *time frame* of the adoption and the *weighing* of the meanings. The adoption decision of (sets of) organizations which have adopted early is mainly determined by the *functional* meaning of the innovations, while the adoption decision of the (sets of) organizations which have adopted the innovations later in time is mostly determined by the *institutional* meaning of the innovations. The *political* meaning, however, has played a part in the adoption decision of *all* (sets of) organizations. The political meaning of an innovation determines the functional and institutional meaning of the innovation since pressure and functions are attributed to an innovation, *because* it can contribute to the successful solution of a recognized societal problem.

Additionally, this research makes clear that the meanings the (sets of) organizations have attributed to the innovations are intertwined and influence each other. This means that in practice it is difficult to distinguish between them. This is strengthened since adop-

tion decisions are often *guided* by the 'logic of appropriateness', or the political and institutional meaning, but *explained* and *justified* in terms of the 'logic of consequence', or the functional meaning. In addition, this research shows that the chances of diffusion and adoption of an innovation increase if meanings overlap and enforce each other.

Finally, the research demonstrates not only that adoption can be characterized as a *process* in which meanings are attributed, but also that the attribution of meaning is a *precondition* of the *decision* to adopt. In other words, the (sets of) organizations made a decision on the adoption of the Community School and the Safety House provided it was clear what the *local* meanings of the innovations encompassed, or what they could encompass.

A number of conclusions have also been drawn relating to the (f)actors which were of influence on the diffusion and adoption of the Community School and the Safety House. The research shows that it is not always possible to provide for *unequivocal* conclusions on the nature and the scale of the influence of a(n) (f)actor, because the influence of the separate (f)actors was not only different between the cases, but also between the cases *within* the cases. The *qualitative* research therefore demonstrates that the process of adoption has a *local* character, and that the diffusion and adoption of the Community School and the Safety House is a result of the local *interplay* of many, intertwined (f)actors. Put differently, the diffusion and adoption of the two inter-organizational innovations was not determined by one or a few (f)actors, but by many (f)actors, which at a certain point, at a certain local situation, came together.

This research also shows the high costs of the innovations do not hinder their adoption decisively. The adoption of far-reaching and complex innovations such as the Community School and the Safety House demands a large amount of time, money and energy, partly because they mostly do not match existing norms, values and procedures. The (sets of) organizations, however, were prepared to bear these costs, since they made up for the benefits of the innovations. In other words, the willingness of the (sets of) organizations to deploy their limited sources for the adoption of the Community School and the Safety House has been determined by the local meanings of the innovations. This willingness, however, enlarged as the number of functional, political and institutional meanings of the innovations increased.

Furthermore, this research demonstrates that the *visibility* of the meanings of the innovations counts for an important influence in their diffusion and adoption. A number of (f)actors that have contributed to the visibility of *possible* meanings of the innovations has had a mostly positive, but no decisive influence. The research shows that attribution of meaning is a *social* activity. This means that the (sets of) organizations have attributed meanings to the innovations by communicating with other (sets of) organizations, such as the inventors of the innovations, (sets of) organizations from their network, intermediary organizations and the media. In this *mutual* communication process they have exchanged the different and competing meanings which they attributed to the innovations, and have attributed collective meanings to the innovations. Adoption, however, is also a *local* process, which means that the (sets of) organizations have learned from the knowledge and experiences of other (comparable) (sets of) organizations, but that their decision to adopt is finally determined by the degree to which they succeeded to translate these lessons to their *local* situation, and attribute *local* and *shared* meanings to the innovations together with their own partners.

A number of (f)actors which have made the *local* meanings of the innovations visible has actually accounted for a positive and often decisive influence on their adoption and mostly *internal* diffusion. The (sets of) organizations were able to attribute meanings to the innovations more easily when they were able to experience (or had experienced) the local meanings of the collaboration, and when the local meanings of the innovation were made visible by key figures, the local media, other Community Schools in the municipality or Safety Houses in the region. In this case, they were able to learn from the knowledge and experiences which other (sets of) organizations in the same municipality or region – in other words, in the same local or regional setting, and with partly the same partners – had to offer.

Another conclusion concerns the factor reinvention. Both the Community School as well as the Safety House are open concepts. This means that the (sets of) organizations were able to attribute their own, *local* meanings to the innovations, and that they could adapt the innovations to their own, *local* situation and needs. This is of great importance because the local and regional differences between (sets of) organizations prove to be significant. Community Schools and Safety Houses exist in all forms and kinds. Moreover, the mouldability of the Community School and the Safety House has not only decreased in the *internal* diffusion of the innovation, but also in the *external* diffusion. This is a result of the introduction of quality and subsidy criteria and the fact that more and more a shared view has arisen on how a Community School or a Safety House should look.

Furthermore, this research demonstrates that a number of actors has influenced the diffusion and adoption of the Community School and the Safety House in a positive, and sometimes decisive, manner, by applying *pressure*. Although adoption is a *local* process, this does not mean it is always a *free* process. In other words, the process of adoption of (sets of) organizations is sometimes (highly) steered. Intermediary organizations have not only stimulated the *external* diffusion of innovations by providing for knowledge and experience and facilitating communication and learning processes, but also by including the adoption of innovations in their national policy. Therefore, for both innovations a combination exists of *decentralized* as well as *centralized* diffusion. Although it becomes increasingly difficult for (sets of) organizations to reject the Community School and the Safety House, they are, as of yet, not legally obligated to adopt the innovations, and their adoption is *eventually* a local choice. Moreover, the *internal* diffusion of innovations is, among other events, stimulated by competition considerations and pressure of partners on the regional level.

A final conclusion deals with the relation between the partners in the collaboration. This research demonstrates that the decision to adopt by the (sets of) organizations is eventually determined by the degree to which they, together with their own partners, succeeded in attributing *local* and *shared* meanings to the innovations. This means that the relations between the partners in the collaborations have had a decisive influence on the diffusion and adoption of the innovations. Intensive, equal, and trust-based relationships have been determinant for the shared attribution of meanings, for the acknowledgement of the mutual dependence and for the willingness to cooperate.

## Recommendations

Finally, based on the conclusions of the research, a number of recommendations have been formulated regarding academic research in the diffusion and adoption of inter-

organizational innovations in the public sector, as well as for the practice of public administration.

First of all, on the basis of the results of the research several themes are identified which offer starting points for further research relating to the diffusion and adoption of inter-organizational innovations in the public sector. A first recommendation concerns the compiled character of inter-organizational innovations. This research demonstrates that inter-organizational innovations such as the Community School and the Safety House consist of a combination of a number of different types of innovations. Because of this, a distinction can be made between the adoption of the innovation *as a whole* – or the decision to develop a Community School or Safety House – and the adoption of some *aspects* of the innovation, such as a new physical or virtual window or a new system for registration. This research has focused on the adoption of the Community School and the Safety House as a whole and did not address the adoption of the different aspects of the innovations. The expectation, however, is that in the adoption of different aspects of the innovations other meanings and (f)actors play a role. A recommendation for further research then is to pay more attention to the compiled character of inter-organizational innovations by breaking open the innovation and noticing the (interplay between) several processes of adoption which follow the decision by the (sets of) organizations to adopt an inter-organizational innovation such as the Community School or the Safety House.

A second recommendation relates to the diffusion and adoption of inter-organizational innovations between *countries*. This research shows that not only the Netherlands, but also several other countries, have realized Community Schools and Safety Houses, and that the initiation of Community Schools and Safety Houses within the Netherlands has been inspired by these international developments. An interesting question then, taking the insights from the literature on the convergence between countries as a result of the spread of *management* concepts into account, is how these *content-based* innovations are interpreted in other countries, to which degree they contrast with or compare to the Dutch Community Schools and Safety Houses, and what the role of the *local* character of innovations is.

Another recommendation deals with the external validity of the results of this research on the organizational level. In order to gain insight in the *organizational* adoption of the Community School and the Safety House, *two* organizations have been selected, out of practical considerations, of which the organizational process of adoption, and the interplay with the inter-organizational process of adoption, have been researched. In practice, however, there are *many* organizations involved in the adoption of these innovations. Therefore, it is recommended to pay attention in further research to *all* involved organizations in the adoption of an inter-organizational innovation.

A fourth recommendation concerns the adoption of the Community School and the Safety House on the level of the members of the organization. A *successful* adoption of an inter-organizational innovation does not only demand a positive decision to adopt on the inter-organizational and the organizational level, but also on the level of the members of the organization, since this is the level at which an inter-organizational innovation needs to be implemented. This level has not been considered in this research. However, literature shows that professionals resist adoption of innovations on a regular basis, especially the adoption of radical innovations which are aimed at enforcing mutual collaboration. A recommendation for further research therefore is to pay attention to the adoption of inter-organizational innovations on the level of the members of the organizations, and to



the interplay between the process of adoption on this level and the process of adoption on the inter-organizational and organizational level.

A final recommendation relates to the long-term and capricious character of diffusion and adoption processes. The case studies demonstrate that a number of the sets of organizations which had rejected the Community School and the Safety House at the time of selection, have adopted the innovations in the course of time. A recommendation for further research therefore is to take into account, more than was possible in the chosen research plan, the long-term and capricious character of the processes of diffusion and adoption and to study these processes over a longer period of time. Such a historical approach of inter-organizational innovations can for example be moulded into an 'innovation biography'. In such a, mostly narrative, approach the diffusion and adoption of an inter-organizational innovation is followed over a long period of time and it is mapped how the processes of diffusion and adoption have developed and what the critical moments were. By doing so, more attention can be devoted to the evolutionary character of the diffusion and adoption of inter-organizational innovations.

Finally, some recommendations have been provided for the practice of public administration. These are aimed at the spread of successful innovations and fit the inter-organizational character and the specific context of innovations in the public sector, and the diffusion and adoption of these innovations. This research demonstrates that the adoption of an inter-organizational innovation in the public sector is the result of a *communication and learning process*, in which a (set of) organization(s) attributes functional, political and institutional meanings to the innovation. This means the diffusion and adoption of an inter-organizational innovation can be influenced by *facilitating* this communication and learning process. The results of this research offer a number of guidelines.

First and foremost, the research shows that adoption is a *social* and *local* process. This means that the inventors of the innovation, the (sets of) organizations which already have adopted the innovation, intermediary organizations and the media can stimulate the diffusion and adoption of an innovation by making the *possible*, but moreover the *local*, meanings of the innovation visible. They can do so by codifying the acquired knowledge and experiences with the innovation, for example on a website or in a newsletter. It is of particular importance however, that they *communicate* with the sets of organizations regarding the meanings of the innovation and to show and let them experience the meanings of the innovation, for example by a work visit, a conference or a simulation.

Furthermore, the research demonstrates that administrative, official and professional key figures play an important role in the adoption of an inter-organizational innovation, by making the *local* meanings of the innovation visible *within* their organization, by creating support for the innovation, and by releasing resources for the adoption. The diffusion and adoption of an inter-organizational innovation can also be stimulated by identifying these administrative, official and professional key figures and to mobilize them, for example by supporting them in the development of an internal strategy for diffusion.

The results of this research also point out the importance of an *open* concept, which provides for the possibility to pursue different goals of different stakeholders with the innovation. In other words, an open concept allows one to assign many functional, political and institutional meanings to an innovation. Because of this, all sorts of (sets of) organizations are enabled to attribute meanings to the innovation and the chance for diffusion and adoption increases. For the diffusion and adoption of an inter-organizational

innovation, therefore, it is important that the possibility exists for local attribution of meanings and that (sets of) organizations are enabled to adapt the innovation to their local situation and needs, since adoption is not the result of completely copying a successful example.

Finally, the research shows that intensive and good relations are necessary for the collective local attribution of meanings. This means that for the adoption of inter-organizational innovations it is important that the partners of a collaboration hold intensive contact with each other during the entire process of adoption, so they can share the problems they run into and the possible contribution the innovation might add for these problems. In this way, the awareness of a mutual dependence is enforced and the local meanings of the inter-organizational innovation become visible. The organizations previously named, such as intermediary organizations, can for example help the partners of the collaboration by escorting them through.

## Dankwoord

Op deze laatste bladzijde van dit proefschrift wil ik graag diverse mensen bedanken die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming ervan.

Allereerst wil ik de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, bedanken voor hun openheid en enthousiaste verhalen. Ik kijk met veel plezier terug op de inspirerende gesprekken die ik met hen heb gehad.

Vervolgens wil ik mijn promotor Victor Bekkers en mijn copromotor Sandra Groeneveld bedanken. Beste Victor, onze samenwerking startte toen je mij ging begeleiden bij het schrijven van mijn afstudeerscriptie. Gedurende het schrijven van deze scriptie vertelde je mij dat je iemand zocht die een promotieonderzoek wilde doen naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. Zo ging ik eind 2004 als promovenda aan de slag. Ik wil je bedanken voor de wijze waarop je mij de afgelopen jaren hebt begeleid bij het schrijven van dit proefschrift. Jouw enthousiasme voor en betrokkenheid bij mijn onderzoek hebben mij steeds weer gestimuleerd om door te zetten. Ik heb veel van je geleerd en vind het jammer dat met de afronding van dit proefschrift een einde komt aan onze samenwerking.

Beste Sandra, zo halverwege het schrijven van dit proefschrift werd je niet alleen mijn collega en een vriendin, maar ook mijn copromotor. Ik heb bewondering voor de manier waarop je steeds weer een balans wist te vinden tussen deze verschillende rollen. De afgelopen jaren stond je, soms zeven dagen per week, steeds weer voor mij klaar. Ik wil je bedanken voor de constructieve en prettige wijze waarop je me hebt geholpen dit proefschrift af te ronden, maar vooral ook voor je vriendschap.

Mijn collega's van de Erasmus Universiteit wil ik bedanken voor de prettige en leerzame samenwerking. Ik heb altijd met veel plezier bij de opleiding bestuurskunde gewerkt, eerst als student(-assistent) en later als promovenda.

Daarnaast wil ik mijn collega's van het Center for Public Innovation bedanken. Bibi, Dennis, Geert-Jan, Marianne, Peter, en in het bijzonder Rebecca en Teun, hebben ervoor gezorgd dat de afgelopen jaren niet alleen leerzaam, maar vooral ook gezellig waren. Rebecca, jou wil ik daarnaast bedanken voor je hulp bij het schrijven van de Engelse samenvatting.

Ook mijn collega's van de gemeente Papendrecht wil ik hier noemen. Eind 2008 maakte ik de overstap van de wetenschap naar de praktijk. Mijn collega's hebben er niet alleen voor gezorgd dat ik me heel snel thuis voelde in deze voor mij nieuwe wereld, maar zij hebben mij ook aangespoord dit proefschrift af te ronden.

Ik had dit proefschrift niet kunnen schrijven zonder de steun van mijn familie en vrienden. Ik wil hen bedanken voor hun voortdurende interesse in de voortgang van mijn onderzoek, hun begrip voor de beperkte tijd die ik vaak voor hen had, en de afleiding en ontspanning waar zij voor zorgden. Daarbij wil ik graag noemen: Mariska, mijn schoonouders, Majoré, Matthias en Naomi, Joyce en Jelmer, Chantal en Rick, en Judith en Rob. Beste Steven, jij verdient een bijzondere vermelding. Dank je wel dat je de afgelopen jaren steeds weer geduldig naar mijn proefschriftperikelen hebt geluisterd en me steeds hebt

aangemoedigd door te zetten. Ook wil ik je bedanken voor het verzorgen van de opmaak van mijn proefschrift.

Tot slot wil ik mijn ouders, en Marco en Lucas bedanken. Lieve pa en ma, ik wil jullie bedanken voor jullie onvoorwaardelijke liefde en steun. Jullie staan altijd voor mij klaar en hebben mij op allerlei manieren geholpen bij het schrijven van dit proefschrift.

Lieve Marco, jij weet als geen ander wat het betekent om een proefschrift te schrijven. Ik wil je bedanken voor je liefde, aanmoediging en geduld de afgelopen jaren, en voor de ruimte die je mij hebt gegeven, zodat ik, naast mijn werk en zwangerschap, dit proefschrift kon afmaken. Zonder jouw steun had ik deze klus niet kunnen voltooien!

Lieve Lucas, de laatste hoofdstukken van dit proefschrift heb ik geschreven toen ik zwanger was van jou. Jouw naderende komst heeft mij gestimuleerd extra vaart te zetten achter de afronding van mijn manuscript. Ik ben heel blij met de voltooiing van mijn promotietraject, maar dit gevoel weegt in geen enkel opzicht op tegen hoe ik van jou geniet. Jij bent het mooiste dat me ooit is overkomen!

Evelien Korteland  
Zomer 2010